UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DES

CONDITIONS MISES PAR LES RÈGLEMENTS

A LA

PROPOSITION ET AU PROGRÈS

DES AMENDEMENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Prosper BONIFASSI
Avocat à Nice

Président : M. DELPECH, *professeur.*
Suffragants : MM. MOREAU, *professeur.*
RIPERT, *agrégé.*

LIBRAIRIE
De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, Rue Soufflot, PARIS, V^e Arr^t.
L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1903

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT D'AIX

DES

CONDITIONS MISES PAR LES RÈGLEMENTS

A LA

PROPOSITION ET AU PROGRÈS

DES AMENDEMENTS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

ACAD. AIX
LUGD BAT.
BIBL.

Prosper BONIFASSI
Avocat à Nice

Président : M. DELPECH, *professeur.*
Suffragants : MM. MOREAU, *professeur.*
RIPERT, *agrégé.*

LIBRAIRIE
De la Société du Recueil J.-B. Sirey, & du Journal du Palais
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL
22, Rue Soufflot, PARIS, V^e^ Arr^t^.
L. LAROSE & L. TENIN DIRECTEURS

1903

UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT D'AIX-EN-PROVENCE

PERSONNEL

MM. Bry, doyen, professeur de Droit romain, chargé des cours de Pandectes et de Législation industrielle (licence et capacité).

Jourdan, professeur de Droit civil (licence et capacité), ch. du cours d'Histoire du droit privé (doctorat).

Bouvier-Bangillon, professeur de Droit commercial, ch. du cours de Droit maritime.

Vermond, professeur de Droit romain.

Moreau, professeur de Droit administratif, ch. des cours de Droit administratif (doctorat) et de Législation financière (licence et doctorat).

Audinet, professeur de Droit international public et privé (licence et doctorat).

Cézar-Bru, professeur de Droit civil, ch. du cours de Droit civil approfondi (doctorat).

Babled, professeur d'Économie politique, ch. du cours d'Histoire des doctrines économiques (doctorat).

Bonnecarrère, professeur de Législation criminelle, ch du cours de notariat et d'enregistrement.

Delpech, professeur de Droit public et constitutionnel (licence et doctorat).

Ripert, agrégé, chargé des cours de Droit civil et de Droit public (capacité).

Perroud, agrégé, chargé des cours de Procédure civile et voies d'exécution, de Droit civil (capacité), et d'Histoire générale du Droit français (licence).

Raynaud, agrégé, chargé des cours d'Économie Politique (licence et doctorat) et d'Histoire du Droit public (doctorat).

Jougla, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MA FEMME

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547006_0026

BIBLIOGRAPHIE

Anson. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre, t. I. Le Parlement. Collection Boucard et Jèze, Paris, Giard et Brière, éditeurs, 1903.

Barthélémy. — L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. Paris, Giard et Brière, éditeurs, 1904.

Beltjens. — La constitution belge revisée. Liège, Godenne, éditeur, 1894.

Benoist. — La réforme parlementaire. Revue des Deux-Mondes, 15 octobre 1902.

Berriat-Saint-Prix. — Commentaire sur la charte constitutionnelle. Paris, Videcoq, éditeur, 1836.

Berton. — L'évolution constitutionnelle du Second Empire, thèse, Paris, 1900.

Beudant. — Cours de droit civil français, Introduction, Paris, Rousseau, éditeur, 1896.

Bonghi. — Règlement de la chambre italienne. Revue politique et parlementaire, t. III, 1895.

Boudenoot. — La réforme parlementaire. Revue politique et parlementaire, t. XV, 1898.

Boutmy. — Etudes de droit constitutionnel. Paris, Colin, éditeur, 1899.

Chateaubriand. — La Monarchie selon la Charte. Mélanges politiques. Œuvres complètes, Paris, Furne et Gosselin, éditeurs, 1841.

Clausel de Coussergues. — Considérations sur l'origine,

la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte. Paris, Pihan-Delaforest, 1830.

Constant. — Cours de politique constitutionnelle. Paris, Guillaumin, éditeur, 1872.

Cucheval-clarigny. — Le Sénat et le vote du budget. Revue des Deux-Mondes du 1er novembre 1876.

— Le Parlement et le budget. Revue des Deux-Mondes du 1er février 1888.

Dareste. — Les Constitutions modernes. Paris, Challamel aîné éditeur, 1883.

— Notice sur les règlements du Rigsdag danois. Bulletin de la société de législation comparée, 1876.

Daguin. — Notice sur les règlements des chambres autrichiennes. Bulletin de la Société de législation comparée, 1876.

Devienne. — Rapport sur le projet de constitution. Séance du Sénat du 25 août 1869. Journal officiel du 26 août.

Duguit. — L'État, Paris, Fontemoing, éditeur, 1903.

Duguit et Monnier. — Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris, Pichon, éditeur, 1898.

Dupriez. — Le gouvernement parlementaire en Belgique. Bulletin de la Société de législation comparée, XXIX, 1900.

— Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris, Rothschild, éditeur, 1893.

Durier. — Notice sur les règlements du parlement italien. Bulletin de la Société de législation comparée, V, 1876.

Duvergier. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat à partir de 1788.

Ephraïm. — Le régime parlementaire en Angleterre et en France. Revue politique et parlementaire, t. VII, 1896.

Esmein. — Traité élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. Paris, Larose, éditeur, 1908.

— Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 4e édit. Paris, Larose, éditeur, 1907.

Erskine May. — La pratique parlementaire en Angleterre (1).

De Franqueville. — Le gouvernement et le parlement britanniques. Paris, Rothschild, éditeur, 1887.

Graux. — Premier rapport fait au nom de la commission du règlement, Chambre des députés, septième législature, impressions, n° 250.

— La révision du règlement de la Chambre. Revue politique et parlementaire, t. XVI, 1898.

Guillemet. — La procédure parlementaire et les codifications, thèse, Paris, 1903.

Jefferson. — Manuel de pratique parlementaire. Traduction J. Delpech et Marcaggi. Annales des Facultés de droit et des lettres d'Aix, t. I, 1905.

Jellinek. — Allegmeine Staatslehre, 1900.

Jèze. — Adjonctions et disjonctions budgétaires. Chronique financière française. Revue de science et législation financière, t. V, n° 2, 1907.

Laband. — Le droit public de l'Empire allemand. Collection Boucard et Jèze, Paris, Giard et Brière, éditeurs, 1900-1904.

Laboulaye. — Histoire des États-Unis, 5e édition, Paris, 1870.

1. La traduction de cet ouvrage, qui doit paraître incessamment, dans la Bibliothèque internationale de droit public, a été faite pour l'usage de sa Salle de travail par M. *J. Delpech*, professeur de droit public et constitutionnel à la Faculté de droit d'Aix, qui a bien voulu nous la communiquer.

Lajoux. — Rapports du gouvernement et des Chambres dans l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire de 1815, thèse, Paris, 1903.

Larcher. — L'initiative parlementaire en France, Paris, Arthur Rousseau, éditeur, 1896.

Lebon. — La réforme parlementaire. Revue politique et parlementaire, t. II, 1894.

Lefebvre. — Études sur les lois constitutionnelles de 1875.

Leroy-Beaulieu. — De la croissance comparée du budget français et du budget britannique. L'Économiste français du 5 mars 1898.

Masson. — De l'obstruction parlementaire, thèse, Toulouse, 1902.

Michon. — L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif. Paris, A. Chevalier-Marescq, 1898.

Moreau. — L'initiative parlementaire. Revue du droit public, t. XV, 1901.

— La révision du Code civil et la procédure législative. Livre du centenaire du Code civil, Paris, A. Rousseau, 1904.

Moreau et Delpech. — Le règlements des assemblées législatives. Collection Boucard et Jèze. Paris, Giard et Brière, éditeurs, 1906.

Morizot-Thibault. — De l'organisation du pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III. Paris, Picard, éditeur, 1886.

— Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière des lois de finances. Paris, Arthur Rousseau, éditeur, 1891.

Necker. — Examen de la Constitution de l'an III. Paris, Maradan, éditeur, an VIII.

Picot. — La réforme parlementaire.

Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire. Paris, librairies-imprimeries réunies, 1902.

Poincaré. — Vues politiques. Revue de Paris du 1er avril 1898.

Prévost-Paradol. — La France nouvelle, Paris, Lévy, éditeur, 1868.

Rossi. — Cours de droit constitutionnel. Paris, Guillaumin éditeur, 1867.

Roussel. — Chronique politique intérieure. Revue politique et parlementaire, t. XV, 1897.

Simon. — Le régime parlementaire en 1894. Revue politique et parlementaire, t. I, 1894.

Tarbouriech. — Du Conseil d'État comme organe législatif. Revue du droit public, t. II, 1894.

Tonissen. — La Constitution belge du 7 février 1831 annotée, Bruxelles, 1876.

De Viel-Castel. — Histoire de la Restauration, Paris, 1860.

Wahl. — Chronique fiscale et financière. Les budgets de 1899 et 1900. Revue du droit public, t. XIV, 1900.

DES

CONDITIONS MISES PAR LES RÈGLEMENTS

A LA PROPOSITION ET AU PROGRÈS DES AMENDEMENTS

PREMIÈRE PARTIE

DU CARACTÈRE, DES ABUS ET DE L'ÉVOLUTION DU DROIT D'AMENDEMENT (1).

Le droit d'amendement n'est que le corollaire du droit plus général qu'ont les membres des Parlements de proposer des lois sur n'importe quel sujet de leur compétence ; c'est un diminutif du droit d'initiative des lois et c'est son complément le plus

1. Cette monographie fait partie d'une série d'études se rapportant à « La vie intérieure des Parlements, les diverses formations et la pratique des assemblées représentatives modernes », en élaboration dans la Salle de travail fondée à la Faculté de droit d'Aix par M. Joseph Delpech, professeur de droit public et constitutionnel.

précieux (1). « Le droit d'amendement, disait en 1869 le *Premier Président Devienne* dans son rapport sur le projet de Constitution, ne peut pas remplacer l'initiative, il la rend nécessaire », et dans le même rapport il ajoutait : « Les droits d'amendement et d'interpellation sont des pas vers la puissance législative, l'initiative en est le terme (2). »

I. — Cependant le droit d'amendement se distingue du droit d'initiative des lois en ce sens qu'il n'a pas, comme ce dernier, le pouvoir de faire naître une question nouvelle, d'appeler l'attention de la Chambre et l'étude des commissions sur une matière nouvelle ; l'amendement apparaît plutôt comme une modification à apporter à une proposition ou un projet de loi dont la Chambre se trouve déjà saisie ; ce n'est donc qu'une *initiative incidente,* et c'est surtout cette forme incidente qui est la caractéristique du droit d'amendement (3). Lorsqu'une Chambre a le

1. Voir à propos de ce chapitre :

Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire, in-8, 4e édition, Librairies-imprimeries réunies, Paris, 1902.

Michon. — L'initiative parlementaire et la réforme du travail législatif, in-8, Paris, A. Chevalier-Marescq, 1898.

Larcher. — L'initiative parlementaire en France, Arthur Rousseau, Paris, 1896.

2. Rapport de M. le Premier Président *Devienne* sur le projet de Constitution, séance du Sénat du 25 août 1869. *Journal officiel* du 25 août, p. 1142.

3. Il est bien entendu qu'on peut proposer des amendements à toute loi provenant soit de l'initiative parlementaire, soit de l'initiative

droit de présenter un projet de loi complet et d'appeler ainsi les diverses branches du pouvoir législatif à concourir en la transformation de ce projet en loi, il est tout naturel qu'elle puisse, en présence d'un projet de loi dont elle serait déjà saisie et qu'elle aurait le droit de repousser, proposer des modifications plus ou moins importantes à ce projet en vertu de l'axiome « *Qui peut le plus peut le moins* » ; l'amendement est donc une proposition incidente et restreinte quant à son objet.

Mais, si, en principe, l'amendement se distingue d'une façon bien nette de la proposition ou du projet de loi par sa moindre importance et son caractère accessoire, il est évident que parfois la distinction entre la proposition de loi et l'amendement peut être délicate.

Par exemple, les amendements généraux à une proposition ou à un projet de loi, qui ont pour but de modifier ou de corriger, non pas une disposition ou un article, mais un ensemble d'articles, parfois même le projet tout entier (au point qu'ils sont désignés dans le langage parlementaire du nom de « *contre-projets* ») se rapprochent beaucoup par leur importance des propositions. Toutefois le caractère accessoire de ces contre-projets, surtout cette cir-

gouvernementale, c'est pour cela que dans le cours de cette étude nous disons indifféremment « amendements à des projets ou à des propositions de lois ».

constance qu'ils ne se produisent toujours qu'à l'occasion d'un projet déjà en discussion, en font encore des amendements (1).

A l'inverse, on présente souvent des amendements qui, ne contredisant ni ne modifiant les textes en délibération, viennent s'ajouter à ces textes pour les compléter ; c'est ce qu'on appelle des *articles additionnels :* ce ne sont pas des amendements proprement dits.

Le véritable caractère essentiel de l'amendement consiste donc dans son rapport avec le projet ou la proposition de loi qu'il doit modifier, remplacer ou compléter ; la préexistence d'un projet de loi auquel l'amendement se rattache est donc la condition essentielle de ce droit.

Il existe dans nos annales parlementaires de nombreux exemples qui font mieux comprendre la limite entre l'amendement et la proposition de loi ; on verra mieux ainsi la nécessité et l'importance de la distinction.

1. Les règlements de la Chambre des députés et du Sénat ne connaissent pas ce mot de *contre-projets* ; on n'a pas créé pour ces amendements de procédure particulière et c'est simplement pour la commodité du travail législatif que ce mot a été introduit dans la langue parlementaire. Les auteurs d'amendements se servent du mot « contre-projets » lorsqu'ils veulent indiquer qu'ils sont hostiles à la plupart des articles et qu'ils sont fort éloignés du terrain de discussion préparé par la commission. *Pierre, op. cit.*, n° 697.

Dans sa séance du 15 février 1849 (1), l'*Assemblée nationale* délibérait sur le projet de loi relatif à la commémoration des journées de février. Un représentant déposa un article additionnel ainsi conçu : « Une amnistie générale est accordée pour tous les délits politiques commis depuis le 2 février. » Le président *Marrast* refusa de mettre aux voix, sous forme d'amendement, et sans qu'elle eût été préalablement renvoyée à une commission et prise en considération, cette disposition qui n'avait rien de commun avec le texte alors soumis aux délibérations de l'Assemblée : « Je fais observer à l'auteur de cet amendement, disait-il, que je ne pourrais pas considérer comme amendement une proposition aussi distincte du projet de loi en discussion ; s'il a une proposition à faire, elle doit suivre le cours ordinaire des propositions. »

Bien des années après, et d'une manière plus explicite et partant plus utile, *Gambetta* marquait le point de vue auquel il convient de se placer pour apprécier si un texte proposé comme amendement se rattache suffisamment à la loi en discussion pour être admis comme tel. Dans la séance de la Chambre des députés du 16 novembre 1880 (2), un député avait déposé, comme contre-projet à une loi

1. *Moniteur universel* du 16 février 1849, p. 511.

2. *Journal officiel* du 17 novembre 1880, p. 11559.

sur l'organisation de la magistrature, un amendement qui traitait du Conseil d'État et de la Cour de cassation ; le président Gambetta refusa de les mettre aux voix.

Le jour suivant, à la lecture du procès-verbal de la veille aux fins d'approbation, l'auteur de l'amendement réclama et insista pour développer son amendement : « Car, disait-il, le Conseil d'État et la Cour de Cassation font partie de l'organisation de la justice. » — « C'est bon en philosophie, répondit Gambetta, où tout est dans tout, mais en matière parlementaire on ne peut mettre en discussion que ce qui se rattache au sujet à l'ordre du jour. » Et le député ne put pas développer son amendement (1).

Ce sont là, au reste, des questions d'espèce que les présidents et les Chambres doivent trancher d'après le caractère des délibérations régulièrement engagées.

Dans la séance de l'Assemblée nationale du 23 mars 1871, *Jules Grévy* a très clairement défini les pouvoirs du président en cette matière. « Le président ne trouve pas dans le règlement et ne peut pas s'arroger le droit de juger, de censurer les amendements. Il arrive très souvent que des dispositions additionnelles ou des modifications sont proposées qui semblent ne pas avoir le caractère d'amen-

1. *Journal officiel* du 19 novembre 1880, p. 11238.

dements proprements dit. C'est à l'Assemblée à en juger, c'est à elle qu'ils doivent être soumis. Le président est obligé de les mettre en délibération, et l'Assemblée prononce (1). »

Cependant il peut arriver, et cela s'est produit quelquefois, que cette règle de relation étroite entre l'amendement proposé et le projet de loi en discussion soit violée, mais ce n'est que dans des cas tout à fait spéciaux. Ainsi, lors des débats sur les impôts de guerre, l'Assemblée nationale de 1871 a autorisé le dépôt d'amendements et de contre-projets qui n'avaient qu'un rapport très éloigné avec les textes alors soumis aux délibérations de l'Assemblée, mais c'est que tous ces amendements et contre-projets n'avaient qu'un but, procurer au Trésor les ressources qui lui étaient impérieusement nécessaires (2).

La distinction entre la proposition de loi et l'amendement est donc certaine en théorie ; elle ne l'est pas moins par rapport à la *procédure parlementaire*.

Étant donné, en effet, le caractère accessoire et l'importance moindre par rapport à la proposition de loi de l'amendement, étant donné surtout ce fait que celui-ci intervient à propos d'une loi déjà étudiée, l'amendement n'est pas astreint aux mêmes

1. *Pierre, op. cit.*, n° 697.
2. *Pierre, op. cit.*, n° 697.

formes de procédure que la proposition de loi (1).

Tout d'abord la proposition de loi doit être l'objet de l'examen d'une *commission d'initiative* et d'un *rapport sommaire,* puis la Chambre est appelée à voter sur sa *prise en considération*. Celle ci votée, la proposition de loi est renvoyée aux *bureaux* qui nomment une *commission* à l'effet de l'étudier et de l'examiner. La commission choisit ensuite dans son sein un membre pour faire *rapport* et *donner son avis* sur la proposition. Ce n'est qu'après toutes ces formalités que la proposition revient devant la Chambre et que sa discussion commence, et doit y faire l'objet de deux lectures.

Cette procédure longue et compliquée n'existe pas pour les amendements ; à leur égard la procédure est beaucoup plus simple et plus rapide. Tout d'abord l'amendement peut se produire à n'importe quel moment de la discussion devant la Chambre, c'est-à-dire tant que cette discussion n'est pas close par un vote de rejet ou d'adoption de l'ensemble, en deuxième comme en première lecture. Les seules conditions pour l'adoption d'un amendement proposé par un député ou un sénateur durant la discussion sont la *prise en considération*, le *renvoi à la com-*

1. Les formalités que nous allons voir sont celles que le Parlement français a admises ; les Parlements étrangers ont admis des règles semblables ou très peu différentes, nous les verrons lors de l'étude rapide que nous ferons, à titre de comparaison surtout, des règlements des divers Parlements.

mission et les *discussions sur les conclusions de la commission.*

Au point de vue formel ensuite, la confection d'un amendement exige peu de travail : « Pendant que le président donne lecture des articles, pendant qu'un orateur parle, une idée traverse la pensée d'un législateur, une idée d'amendement ; du papier, une plume, voilà l'amendement écrit, déposé, et la Chambre est forcée de l'examiner (1). » Aussi, la facilité de cette procédure peut faire naître des abus qui, comme nous le verrons, sont la préoccupation constante et nécessaire des règlements des Parlements.

Tandis que, d'après les règlements du Parlement français, toute proposition de loi repoussée par une Chambre ne peut plus lui être présentée sous forme de proposition avant l'expiration d'un délai de trois ou six mois, suivant qu'elle a été ou non prise en considération (2), semblable prohibition ne se rencontre pas relativement aux amendements ; par conséquent, un amendement rejeté à la première délibération peut être reproduit à la deuxième, mais il faut, et cela suffit, qu'il y ait entre les deux textes une légère différence. Cette différence, alors même qu'elle est très faible, autorise le président à ne pas opposer la fin de non-recevoir en vertu de son autorité per-

1. *Moreau*. L'initiative parlementaire. *Revue du droit public*, t. XV, 1901, p. 269.

2. Règlement de la Chambre des députés, art. 38.

sonnelle. Comme le disait *Jefferson* (1), « s'il était permis au « speaker » de faire rentrer des questions de concordance dans les questions d'ordre (*vortex of order*), il pourrait usurper le droit de s'opposer aux modifications importantes et anéantir la volonté législative au lieu de la servir. » Il n'empêche que le président est autorisé à tirer argument de la règle spéciale qui concerne les propositions rejetées pour encourager le signataire d'un amendement à ne pas développer un texte qui serait destiné à être repoussé et lui créerait plus tard un préjugé défavorable. C'est en ce sens que Gambetta répondit à un député dans la séance du 12 juillet 1880 : « En matière de propositions de lois, vos collègues sont soumis à cette règle que lorsqu'une proposition à été rejetée, ils doivent attendre trois mois pour la reproduire. Or il n'y a pas de projet de loi tant soit peu financier à propos duquel vous ne reproduisiez votre proposition sous un jour ou un autre, et il me semble que vous la multipliez un peu. Ceci dit, sans que je veuille entraver votre droit, je vous donne la parole (2). »

Le droit d'amendement est ainsi une faculté de caractère et de mécanique spéciale ; néanmoins il est le

1. *Thomas Jefferson. Manuel de pratique parlementaire.* Traduction J. Delpech et Marcaggi. *Annales des Facultés de droit et des lettres d'Aix*, t. I, 1905, 111.

2. *Pierre, op. cit.*, n° 701.

succédané nécessaire et logique de l'initiative, et, aussi bien, à les diviser, comme on fit en l'an III (1), on arrive à des complications et à des anomalies.

Dans la discusion de la *Constitution de l'an III,* à propos de l'initiative parlementaire, *Cambacérès* avait demandé, comme en Angleterre, pour les deux Chambres l'exercice des droits d'initiative et d'amendement ; *Lakanal, Bardas, Eschassériau aîné* parlèrent dans le même sens, mais la Convention rejeta ce système comme trop propice aux conflits. « La Convention, dit *Morizot-Thibault,* reprit au rebours le système d'Angleterre et d'Amérique. Les législateurs de ces pays, croyant que les conflits sont de la nature même des gouvernements représentatifs avaient surtout recherché les moyens de les trancher ; le législateur français organisait les deux Chambres dans la pensée de les prévenir à jamais (2). » En conséquence, non seulement le *Conseil des Anciens* n'eut pas l'initiative proprement dite, mais encore, pour mieux empêcher tout désaccord entre ce Conseil et

1. *Constitution du 5 fructidor an III.* — Titre V, art. 76, 95, 96 et 98.

N. B. — Toutes nos citations relatives aux *Constitutions et aux lois politiques de la France* ayant été puisées dans le recueil de *MM. Duguit et Monnier*, nous prions le lecteur de se référer à cet ouvrage. Il en est de même pour les *Constitutions étrangères* qui ont été citées d'après le livre de *M. Dareste, Les Constitutions modernes.*

2. *Ch. Morizot-Thibault.* — De l'organisation du pouvoir législatif dans la Constitution de l'an III. Paris, Picard, éditeur, 1886, p. 57.

le *Conseil des Cinq-Cents*, il n'eut pas le droit d'amendement : saisi d'une proposition du Conseil des Cinq-Cents, le Conseil des Anciens devait l'accepter ou le rejeter pour le tout. « Ils sont là, ces Anciens, dit *Necker* (1), pour dire oui ou non sur les propositions du Conseil des Cinq-Cents et ils ne peuvent jamais lui adresser que ces paroles : le Conseil approuve, le Conseil ne peut adopter... Ainsi, qu'il y ait dans un projet de loi plusieurs articles excellents et un détestable, un dangereux pour l'État, le Conseil des Anciens, obligé de rejeter la loi, ne pourrait annoncer son motif, il n'oserait proposer ouvertement au Conseil des Cinq-Cents de changer l'article qui met obstacle à un consentement mutuel. »

Et ce fut pire en l'an VIII (2). C'est au gouvernement seul qu'appartenait le droit de proposer des lois ; la discussion de ces projets de loi avait lieu ensuite au Tribunat et le vote sans discussion au Corps législatif, ainsi que le voulait *Sieyès*. Aucune des deux Chambres n'avait le droit d'amendement et les projets étaient votés en bloc sans discussion par articles. En fait sous l'Empire, ce fut Napoléon seul qui faisait les lois, et les deux Conseils les adoptaient tout simplement (3).

1. *Necker*.— Examen de la Constitution de l'an III, Paris, Maradan, an VIII, p. 26 et suiv.

2. Constitution du 22 frimaire an VIII. — Titre III, art. 25. 28 et 34.

2. *Esmein*. — Traité élémentaire de l'histoire du droit français de 1789 à 1814. — Paris, 1908, p. 268-270.

II. — Conséquence naturelle du droit d'initiative parlementaire, on considère toujours l'amendement comme impliqué par ce dernier, lorsque celui-ci seul est accordé en termes exprès par la Constitution. A ce sujet, une remarque s'impose : il est en premier lieu des Constitutions qui ne parlent que du droit d'initiative en général et sous-entendent le droit d'amendement ; dans ce cas le droit d'amendement est libre, il n'est régi que par les règles que les Chambres se donnent. En second lieu, il existe aussi des Constitutions qui énoncent clairement et le droit d'initiative parlementaire et le droit d'amendement ; mais c'est très souvent pour les limiter, et surtout, touchant le droit d'amendement, pour en restreindre la portée (1).

1. A. — *Constitutions qui ne parlent que du droit d'initiative en général et sous-entendent le droit d'amendement.*

I. — *France.*

Constitution du 3 septembre 1791. Ch. III, art. I.

Constitution girondine du 24 juin 1793. Art. 53 (Elle n'a jamais été appliquée).

Constitution du 5 fructidor, an III. Titre V, art. 76.

Charte constitutionnelle du 14 août 1830, art. 15.

Constitution du 4 novembre 1848. Ch. IV, art. 39.

Constitution du 21 mai 1870. Titre III, art. 12.

Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 8.

II. — *Constitutions étrangères.*

Allemagne. — Constitution du 16 avril 1871, art. 23.

Autriche-Hongrie. — Loi cisleithane du 21 décembre 1867, art. 14.

Autriche. — Loi constitutionnelle du 21 décembre 1867 modifiant la

L'expérience parlementaire nous signale un cas bizarre, c'est celui de la *Serbie*.

En Serbie, le Parlement (*Skoupchtina*) possède le droit d'amendement résultant implicitement du droit d'initiative parlementaire, mais ce droit d'amendement est tellement subordonné au consentement du gouvernement qu'il finit par disparaître et n'être plus qu'un vain mot ; c'est ce qu'il résulte de la combinaison des articles 54 et 61 de la Constitution serbe. En effet, si la Skoupchtina adopte un projet de loi, mais avec des additions ou des modifications auxquelles le gouvernement refuse d'adhérer, celui-ci peut ou retirer tout à fait le projet, ou le représen-

loi du 26 février 1861, sur la représentation de l'Empire, art. 13.

Brésil. — Constitution du 25 mars 1824, art 52.

Confédération argentine. — Constitution du 25 septembre 1860, art. 68.

Danemark. — Constitution du 5 juin 1849, revisée le 26 juillet 1866, art. 44.

Espagne. — Constitution du 30 juin 1876, art. 41.

Grèce. — Constitution du 16-28 novembre 1864, art. 23.

Italie. — Statut fondamental du 4 mars 1860, art. 10.

Portugal. — Charte constitutionnelle du 29 avril 1826, art. 45.

Prusse. — Constitution du 31 janvier 1850, art. 64.

Serbie. — Constitution du 29 juin-11 juillet 1869, art. 54.

Suisse. — Constitution du 29 mai 1874, art. 93.

En Hongrie, la *Chambre des Magnats*, qui existe depuis 1823 et la *Chambre des députés*, qui a été réformée en 1848, jouissent de l'initiative parlementaire et ont par conséquent le droit d'amendement.

B. — *Constitutions qui énoncent clairement et le droit d'initiative*

ter dans sa rédaction primitive, avec des explications en réponse, ou enfin le renvoyer à la Skoupchtina avec les modifications qu'il aura jugé à propos de lui faire subir· dans tous les cas, le gouvernement peut exiger ou la simple adoption ou le simple rejet de ses propositions. C'est donc le gouvernement seul qui a en réalité le droit d'amendement (1).

Si le droit d'initiative des assemblées législatives emporte logiquement pour elles le droit d'amendement, on peut concevoir au contraire, et on l'a vu

parlementaire et le droit d'amendement, bien souvent pour les restreindre.

I. — *France.*

Charte du 6 juin 1814. Art. 16, 18, 19, 20, 51 et 46.

Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Titre I, art. 23 et 24.

II. — *Constitutions étrangères.*

Belgique. — Constitution du 7 février 1831, modifiée le 7 septembre 1893, art. 27 et 42.

Bulgarie. — Constitution du 16 avril 1879, art. 108 et 111.

États-Unis de l'Amérique du Nord. Constitution du 17 septembre 1767. Ch. I, section I, art. 1er, section VIII, art 1er.

Luxembourg. — Constitution du 17 octobre 1868, art. 66.

Pays-Bas.— Constitution du 30 novembre 1887, art. 107, 116, et 117.

Roumanie. — Constitution du 30 juin-12 juillet 1866, art. 48.

Norvège. — Constitution du 4 novembre 1814, modifié par la loi du 24 avril 1869, art. 79.

Turquie. — Constitution du 23 décembre 1876, art. 53 (Cette Constitution n'a jamais été appliquée.)

1. *Constitution serbe du 29 juin-11 juillet 1869*, art. 54 et 61.

dans la *Constitution française du 14-22 janvier* 1852 (1), l'existence du droit d'amendement pour une Chambre qui ne possède pas le droit d'initiative. Ce système peut dans la pratique parlementaire amener de grandes difficultés: « Car en l'absence du droit d'initiative, celui d'amendement devient d'une application embarrassante. La limite entre l'innovation et la modification législative est souvent difficile à trouver (2). »

Au surplus, tandis que le droit d'initiative procède toujours d'une idée libérale, il semble que des considérations purement pratiques suffisent à faire admettre le droit d'amendement. « C'est une idée peu réfléchie, on l'a fait justement remarquer, que de refuser à un corps délibérant le droit de proposer des modifications aux projets qui lui sont soumis. Tel qui adopterait moyennant quelques changements, rejette s'il ne peut qu'admettre ou repousser pour le tout (3). »

III. — Le droit d'amendement est un droit de prudence, il est donc en soi éminemment respecta-

1. *Constitution du 14-22 janvier 1852*, titre III, art. 8. Titre V, art. 39 et 40.

2. Rapport du premier président *Devienne* sur le projet de Constitution, séance du Sénat du 25 août 1869, *Journal officiel*, 26 août, p. 1142.

3. *Charles Beudant. Cours de droit civil français*, Paris, Rousseau, 1896, Introduction, p. 71.

ble, car il est destiné à corriger ou à suppléer l'initiative gouvernementale lorsque celle-ci vient à défaillir. Mais, cette utilité mise à part, il présente certains dangers et a fait naître des abus ; ces dangers et ces abus sont la résultante même de son caractère, l'amendement étant la forme la plus commode de l'initiative parlementaire.

En effet, l'amendement s'improvise au cours de la discussion sur les articles d'un projet de loi sous l'influence des idées débattues à la tribune ; comme nous l'avons vu plus haut, l'amendement au point de vue matériel n'exige même pas le travail sommaire que nécessite une proposition de loi ; il suffit de quelques lignes sur un papier, et voilà l'amendement soumis aux délibérations de la Chambre. « Habilement rédigé, proposé au bon moment, il apparaît parfois comme la meilleure solution du problème législatif, parce qu'il satisfait des considérations momentanément puissantes et qu'il offre une issue à une discussion embrouillée (1). » « Lorsqu'un projet longuement préparé, dit *M. Poincaré*, arrivé en discussion, il est la proie désignée des auteurs d'amendements tardifs qui le chargent à la dernière heure d'additions parasites, et qui, dans leur recherche déréglée des améliorations, le dénaturent et l'obscurcissent (2). » — « En vain parfois un ministre ou un

1. *Moreau*, *op. cit.*, p. 288.

2. Discours au Havre, 11 octobre 1897, le *Temps* 11 octobre.

député cherche à en dégager le sens net et la portée exacte, d'autres prennent le soin de ramener le trouble dans la discussion par des commentaires divergents. Parfois le gâchis atteint de telles proportions que les meilleurs juristes de l'assemblée ne savent plus dans quel sens voter (1). »

Il n'y a là rien d'exagéré: il est des exemples classiques, mais vrais malgré leur bizarrerie. Le 7 mai 1802, une motion fut faite aux Communes portant que « *la Chambre remercie Sa Majesté d'avoir éloigné M. Pitt de ses conseils* », elle fut transformée par voie d'amendement et adoptée dans la forme suivante : « que le *très honorable William Pitt a rendu de grands et importants services à son pays et mérite particulièrement la gratitude de cette Chambre* (2) ».

A un autre point de vue, le droit d'amendement est très dangereux parce qu'il s'applique à une loi en élaboration ; il a donc plus de chances de réussir qu'une proposition de loi, sans que rien en justifie les avantages. « La proposition de loi tombe souvent dans les oubliettes de la procédure parlementaire ; son auteur content de l'avoir produite a rarement la ténacité nécessaire pour la faire aboutir ou pour l'amener au moins à la discussion. Comment oublier

1. *Dupriez.* Le gouvernement parlementaire en Belgique, *Bulletin de la Société de législation comparée*, t. XXIX, 1900, p. 612.

2. *De Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques.* 3 vol. Paris. Rotschild, éditeur, 1887, t. III, pages 97 et suivantes.

un amendement, même si on le renvoie à la commission? Il sera discuté immédiatement ou, au plus tard, quelques jours après son dépôt. Son auteur encouragé par la solennité des débats, par l'espoir d'un succès retentissant aura assez de persévérance (1). » Comme on l'a dit, *l'amendement est une sorte de lierre qui s'attache à la loi et finit par l'étouffer* (2). »

En outre le droit d'amendement, en dehors de ses dangers de désorganisation des projets de loi, peut fournir un excellent moyen d'obstruction. Souvent étrangers à l'objet du débat dans lequel ils se glissent, on ne sait ni pourquoi, ni comment, les amendements n'en donnent pas moins lieu à d'interminables discours et transforment le vote d'une loi quelconque en un problème sinon impossible, du moins des plus longs, des plus pénibles et des plus difficiles à résoudre (3). Ainsi, à propos de la discussion relative au renouvellement du privilège de la Banque de France en 1897 la Chambre est entrée en de longs débats sur le crédit agricole et populaire, sur l'assurance agricole, sur les incompatibilités parlementaires, sur les retraites ouvrières, sur les syndi-

1. *Moreau*, *op. cit.*, p. 389.

2. *Ch. Lajoux*. Rapport du gouvernement et des Chambres dans l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1815, thèse, Paris, 1903, p. 161.

3. *Boudenoot*. La réforme parlementaire. *Revue politique et parlementaire*, t. XV, 1898, p. 486.

cats ouvriers, sur les Monts-de-Piété et même sur l'organisation du service des épizooties. Un amendement était-il rejeté, l'auteur le reprenait sous une forme légèrement différente et le même débat recommençait. C'est ainsi qu'on a discuté successivement une première motion sur le contrat passé avec la Banque en prévision de la guerre ; une seconde sur la mise à la disposition de l'État de l'encaisse de la Banque en cas de guerre ; une troisième sur les ressources que la Banque devrait fournir pour la mobilisation générale ; une quatrième enfin sur les pouvoirs de la Banque, du gouvernement et du Conseil de régence, en cas de mobilisation et pendant les opérations militaires... Le rejet de la première de ces propositions prononcé par la Chambre à une grande majorité aurait évidement dû la dispenser de discuter les autres. Que de temps perdu ! que de discussions et de scrutins stériles !

Le résultat, c'est qu'il a fallu six à sept semaines pour voter la loi sur la Banque, dont la discussion aurait pu ne durer que quinze jours, et qu'il a fallu trois semaines au lieu de trois ou quatre jours pour en voter une autre comme celle des primes à l'exportation des sucres (1) !

Lorsqu'il s'agit d'une loi politique, le spectacle est le même : les partis politiques dont les passions sont alors en jeu se livrent bataille et dans le but de

1. *Bondenoot, op. cit.*, p. 486. et suiv.

triompher l'un de l'autre présentent sans cesse de nouveaux amendements. Prenons par exemple la discussion de la loi du 28 juillet 1894 sur les menées anarchistes.

La critique inaugurale du premier orateur inscrit avait résumé toutes les observations que pouvait faire soulever le projet, et, si M. Pouquery de Boisserin avait laissé quelques aperçus de la question dans l'ombre, il suffisait amplement d'un ou de deux orateurs, au grand maximum, pour compléter son argumentation. A l'inverse tous les arguments favorables avaient été présentés dans les deux discours du rapporteur et du garde des sceaux.

Dans la discussion des articles elle-même, une fois écarté le contre-projet Dumas, tout le reste n'a été que manifestation académique et gaspillage de temps et de talent sans profit pour personne. D'où l'impossibilité de trouver trop sévère ce jugement de M. *André Lebon :*

« Si le règlement eût permis de décider par avance qu'une semaine seulement par exemple serait consacrée à cette délibération, l'opposition, contrainte à concentrer son action au lieu de l'éparpiller, eût été plus puissante, et la majorité se fût moins sentie énervée qu'en se voyant ainsi livrée sans défense aux exploits des obstructionnistes (1). »

1. *André Lebon.* La réforme parlementaire. *Revue politique et parlementaire,* t. II, 1894, p. 229 et suiv.

Cependant le même spectacle se voit actuellement en Espagne où le cabinet *Maura* se trouve engagé, avec la loi d'administration locale ou de décentralisation, dans une impasse dont on ne voit pas bien encore comment il sortira. Il avait pensé désarmer l'obstruction des minorités libérale et républicaine en renonçant à prolonger les séances pour activer la discussion ; mais cette obstruction se manifeste, plus invincible que jamais contre ce projet qui porte atteinte au suffrage universel, sous la forme d'innombrables amendements. Les minorités avaient déjà déposé 400 amendements et comptaient en présenter 800 autres, se réservant de les défendre longuement et de demander le vote après la discussion de chacun d'eux.

Comme la loi elle-même compte 410 articles, outre cinq dispositions additionnelles et transitoires, et que la Chambre n'en est pas encore au soixantième, le débat menace de s'éterniser, non seulement dans cette assemblée, mais ensuite dans le Sénat. A ce train-là, le vote du projet demandera des années, et les prochaines élections municipales auxquelles la nouvelle loi devait s'appliquer ont eu lieu en mai (1).

Mais où éclatent le plus les abus que suscite le droit d'amendement, c'est en *matière financière*. Ici

Voir aussi *Masson. L'obstruction parlementaire*, thèse, Toulouse, 1902.

1. Journal le *Temps* du 4 avril 1908.

les plaintes sont générales, et tous les auteurs sont unanimes à déplorer l'augmentation des dépenses dues à d'incessants amendements présentés et développés par le législateur. Il n'est pas douteux que les membres du Parlement aient sur ce point les mêmes prérogatives que sur tous les autres: l'initiative des dispositions législatives leur appartient; s'ils peuvent demander une dépense ou la suppression d'une recette en dehors du budget, ils le peuvent également pendant le cours de la discussion du budget. En fait, il est vrai que les amendements présentés durant cette discussion sont souvent plus nombreux et moins soigneusement mûris encore que les propositions de lois financières faites par les membres du Parlement en dehors du budget, pourtant les dangers sont les mêmes dans ce cas que dans l'autre, et, pas plus dans l'un que dans l'autre, on n'a le droit d'excuser les membres du Parlement à raison de leur ignorance des questions financières ; l'excuse est vraie, mais il n'empêche qu'en pratique les abus sont incontestables.

Tous ces abus proviennent du reste de l'idée fausse que se fait le Parlement, et surtout la Chambre des députés, de sa toute-puissance ; il veut corriger, remanier et n'arrive ainsi qu'à déséquilibrer de plus en plus les finances publiques.

Les Parlements ont beau dans leur règlement mettre des limites à cette initiative par voie d'amen-

dements ; l'abus n'en existe pas moins ; bien plus, le mal ne fait qu'empirer.

Ainsi on a remarqué que les difficultés d'équilibrer le budget et l'augmentation constante des dépenses tiennent principalement aux relèvements de crédits votés par les Chambres et d'une façon plus spéciale par la Chambre des députés, sur les chiffres proposés par le gouvernement. « Dans ces dernières années, dit *M. Wahl*, les relèvements annuels ont été en moyenne de 9 millions, et, comme la plupart de ces remboursements ont été définitifs et ont pesé sur les budgets ultérieurs, ils ont été la principale des raisons pour lesquelles les dépenses, en cinq ans, de 1895 à 1900, ont augmenté de près de 100 millions. D'un autre côté, les relèvements supposent une multitude d'amendements dont la discussion retarde le vote du budget ; ces amendements ont été de 406 pour le budget de 1897, de 547 pour celui de 1898, de 387 pour celui de 1899 (1). » C'est que « les Chambres, comme disait *Léon Say* dans la séance du 20 juillet 1882, au lieu d'être un frein, sont devenues une excitation à la dépense (2). »

1. *Wahl.* Chronique fiscale et financière. Les budgets de 1899 et 1900. *Revue du droit public*, t. XIV, 1900, p. 101.

Voir aussi : *Paul Leroy-Beaulieu.* De la croissance comparée du budget français et du budget britannique. *L'Économiste français du 5 mars* 1898, p. 293.

2. *Cucheval-Clarigny.* Le Parlement et le budget. *Revue des Deux-Mondes*, 1er février 1888, p. 552.

La tendance du Parlement est aussi de faire entrer dans la loi du budget toutes sortes de dispositions qui en sont tout à fait étrangères ; ainsi la dernière loi de finances du 30 janvier 1907 est *bourrée* d'adjonctions budgétaires. Comme le budget doit être établi à date fixe, il ne comporte pas les lenteurs de la législation proprement dite. Or, en incorporant une disposition législative au budget, non seulement on la fait bénéficier de la rapidité de la procédure budgétaire, mais encore il y a des chances pour qu'elle ne subisse pas les discussions qui l'auraient arrêtée si elle se fut présentée isolément (1).

Le *président Brisson* s'est élevé, non sans quelque mélancolie, contre cette tendance commune à méconnaître les règles essentielles de la procédure parlementaire : « J'ai rencontré, dit-il, ces ordres du jour, ces résolutions, ces invitations adressées au gouvernement au cours de la discussion du budget, il y a quinze ans. Je fis alors observer qu'il faudrait pour l'application régulière du règlement et pour une discussion utile, transformer ces motions en demandes d'interpellation qui seraient suivies d'un débat et terminées convenablement par un ordre du jour (2). »

1. *Gaston Jèze.* Adjonctions et disjonctions budgétaires. Chronique financière française. *Revue de science et de législation financières,* t. V, n°2, 1907, p. 250.

2. *Félix Roussel.* Chronique politique intérieure, *Revue politique et parlementaire,* t. XI, 1897, p. 206.

Sans doute la procédure législative du Parlement français est lente et surchargée ; qu'on la réforme, mais qu'on ne supprime pas toutes les précautions parlementaires et même constitutionnelles exigées pour la confection des lois. « Pour faire la loi ou la modifier, il faut un projet, l'examen d'une commission, un rapport, la discussion et le vote des deux Chambres. On oublie tout cela ; un projet de résolution surgit inopinément. Ni le gouvernement, ni la Chambre ne sont préparés et il ne s'agit rien moins que de bouleverser une loi organique existante. C'est la confusion et le chaos (1). »

La discussion du budget fourmille d'exemples de cet esprit anarchique.

Ainsi, en 1896, à propos d'un chapitre du budget des travaux publics, un projet de résolution remet en question toute l'organisation du corps des ponts et chaussées (2).

Un autre jour, c'est M. *Carnaud* qui propose une augmentation de 2.828 francs pour relever la solde des mécaniciens de la marine marchande.

Il faut que M. *Poincaré* qui préside et M. *Doumer* expliquent à la Chambre que cet amendement, d'apparence nulle et insignifiante, aura pour effet de modifier le tableau annexe de la loi organique du 11 avril

1. *Roussel, op. cit.*, p. 206.

2. Séance du 3 décembre 1896. *Journal officiel* du 4 décembre. Chambre des députés, D. P , p. 1937 et suiv.

1881 sur l'amélioration des pensions de retraite attribuées aux inscrits maritimes.

Et M. *Jaurès*, applaudi par l'extrême gauche, de s'indigner au nom du droit budgétaire de la Chambre, contre cette observation simple et si judicieuse de deux anciens ministres des finances, l'un républicain, l'autre radical (1) !

Assurément toute la législation peut entrer dans le budget. Une saine pratique proscrit toujours cette confusion. Le budget est essentiellement un tableau de prévision des dépenses et des recettes publiques; c'est une disposition spéciale et temporaire. Si l'on peut admettre qu'à côté des tableaux des dépenses et des recettes on inscrive certaines autorisations relatives aux besoins de la Trésorerie pour les services de l'année, il semble incorrect d'y introduire des dispositions générales et permanentes, même si ces dispositions sont d'ordre financier. A plus forte raison, est-il tout à fait inélégant d'y comprendre des règles juridiques absolument étrangères au budget (2). La loi de finances pour répondre à son but doit rester une simple loi de crédits et de recettes. Les réformes doivent être étudiées à part ; elles ne se relient au budget que pour la prévision constante des voies et moyens, avant le vote et ensuite par l'inscription de crédits dans les futurs exercices ;

1. *Roussel, op. cit.*, p. 206.

2. *Gaston Jèze, op. cit.*, p. 250.

mais les détails mêmes de la réforme, son utilité, sa justification exigent un examen distinct. Si la Chambre ne le voit pas, c'est qu'elle obéit à l'idée fausse de sa toute puissance.

La cause génératrice de ces abus se trouve, en effet, dans la notion moderne du parlementarisme. Pendant la durée de la législature, en fait les rapports sont continuels entre députés et électeurs, car, comme le dit *Jellinek*, il y a une dépendance politique durable et normale de l'élu à l'égard des électeurs (1). En France plus spécialement, comme d'ailleurs dans tous les pays parvenus au même degré d'évolution politique, « le corps électoral et le Parlement, dit M. *Duguit* (2), sont des forces sociales, de formation naturelle ; ces deux forces sociales réunies ou plutôt solidarisées forment la plus grande force, et, par conséquent, constituent dans le pays la puissance de l'État... La législation doit intervenir pour règlementer ce fait social de la représentation ; mais son rôle est là ce qu'il est partout ailleurs ; il ne crée pas, il constate, et sa mission est d'assurer la réalisation, dans les meilleures conditions possibles, de la solidarité spéciale qui unit représentants et représentés. » En vérité, elle intervient peu et mal. De ces relations constantes, de cette dépendance de l'élu vis-à-vis de

1. *Jellinek. Allgemeine Staatslehre*, 1900, p. 536.

2. *Duguit. L'État*, t. II, Paris, Fontemoing, éditeur. 1903, p. 222 et suiv.

l'électeur, résultent, je l'ai dit, les abus ; ceux-ci sont, en effet, la conséquence fatale du relâchement de la discipline au sein des partis et de la prédominance que prennent souvent dans l'esprit des députés les préjugés locaux et les intérêts particuliers sur l'intérêt général et les nécessités du gouvernement. « Les amendements ne sont plus l'expression des aspirations d'un parti ou même d'un groupe politique ; ils ne reflètent souvent que les vues d'une individualité, ou les désirs d'une circonscription électorale (1). »

Au surplus, ce n'est pas seulement en *France* que les abus causés par l'exercice du droit d'amendement ont été signalés ; dans tous les pays à régime parlementaire les plaintes sont générales à ce sujet.

En *Belgique*, par exemple, où le droit d'amendement est consacré de la manière la plus large par le règlement de la Chambre (2), « les députés, dit *M. Dupriez* dans un article sur *Le gouvernement parlementaire en Belgique*, usent sans mesure du droit d'amendement ; l'abus ne date pas d'hier sans doute, mais il s'est singulièrement aggravé depuis vingt ans. Aucune considération n'arrête d'ailleurs certains députés dans l'exercice de leur droit ; d'un trait de plume ils bouleversent toute l'économie d'un projet,

1. *Dupriez, op. cit.*, p. 612 et suiv.

2. La seule condition posée par les règlements du Parlement belge, c'est que tout amendement doit être *appuyé par cinq membres au moins*. V. *infra*.

abolissent ou transforment une institution, imposent au Trésor public des charges qui se chiffrent par plusieurs millions, sans s'inquiéter en aucune façon si le gouvernement pourra continuer à pourvoir à sa tâche et trouver les ressources pour solder ces nouvelles dépenses. Quelques-uns prennent avec un tel acharnement la défense de certains intérêts locaux ou spéciaux qu'on les voit ne se lasser devant aucun échec et présenter coup sur coup toute une série d'amendements, afin d'arracher à l'assemblée quelques concessions. Certains ministres n'ont pas toujours résisté avec assez d'énergie à l'introduction dans les projets bien étudiés des improvisations présentés par leurs amis politiques.

« ... Grâce à la faconde intarissable des députés et à la multiplication des amendements, les délibérations sur un projet quelque peu complexe ou d'intérêt politique ou social se prolongent durant des semaines et des mois.

« ... Et pour les lois votées, quelle rédaction vicieuse, trop souvent ! Les amendements improvisés au cours de discussions desordonnées, rédigés sans aucun souci de concordance avec les principes de droit, aboutissent à l'adoption de texte sans cohésion, sans précision et sans clarté. » Et, pour donner un exemple de la confusion que peut produire cette multitude d'amendements, M. Dupriez cite le fait suivant qui est significatif: « Un jour le président de la Cham-

bre, *M. de Lanstheere*, qui a donné toujours l'impression d'être l'un des esprits les plus nets, les plus précis et les plus vigoureux du Parlement, s'abstint sur le vote définitif d'un projet et donna comme motif de son abstention qu'il n'y comprenait absolument plus rien (1). »

IV. — Afin d'empêcher autant que possible les abus et les dangers que peut faire naître l'exercice du droit d'amendement, les Parlements des pays à régime parlementaire ont posé avec raison des règles qui tendent à limiter l'exercice de ce droit. Ce sont ces règles, qui pour la plupart se trouvent énoncées dans les *règlements* que les Chambres ont le droit de faire pour leur administration intérieure et dont l'utilité est à juste titre incontestable, qu'il nous faut maintenant examiner. Ce qu'est le problème, *Châteaubriand* l'a dit d'ailleurs en des formules peut-être trop absolues et pessimistes : « Le bons sens veut que les Chambres admises à la confection des lois aient le droit de proposer dans ces lois tous les changements qui leur semblent utiles. Vouloir fixer des bornes au droit d'amendement, trouver le point mathématique où l'amendement finit, où la proposition de loi commence, savoir exactement quand cet amendement empiète, quand il n'empiète pas sur la

1. *Dupriez, op. cit.*, p. 612 et suiv.

prérogative, — c'est se perdre dans une métaphysique politique sans rivage et sans fond (1). »

Ce qu'ont été les prohibitions, on le peut imaginer si l'on réfléchit aux effets généraux qu'entraîne la reconnaissance ou le mépris de la souveraineté nationale. Les mêmes causes produisent communément les mêmes effets : lorsque la souveraineté nationale est entravée, les constitutions elles-mêmes régissent le droit d'amendement afin d'en limiter les conditions ; lorsqu'elle s'exerce pleinement et librement, ce sont les Chambres qui en déterminent l'exercice, et c'est dans leurs règlements qu'il faut en chercher le fonctionnement (2).

Il résulte, en effet, de l'étude des diverses constitutions tant françaises qu'étrangères qu'on peut constater une certaine évolution dans la manière dont l'exercice du droit d'amendement est réglé et il est aisé de marquer diverses étapes dans cette évolution, dont chacune correspond à un type spécial de gouvernement.

Tantôt l'exercice du droit d'amendement est très limité. Aucun député ne peut proposer un amendement à un projet de loi de sa propre volonté ; il doit auparavant soumettre son amendement à l'approbation

1. *Châteaubriand. La monarchie selon la Charte,* ch. VIII. *Mélanges politiques. Œuvres complètes de Châteaubriand.* Paris, Furne et Gosselin éditeurs, 1841, t. XVIII, p. 268.

2. *Marmonnier. Dictionnaire encyclopédique,* v° *Amendement.*

du gouvernement, et ce n'est qu'après avoir obtenu le consentement du chef de l'État que l'amendement est discuté en séance. Parfois même l'amendement proposé par un député est envoyé à un Conseil — le Conseil d'État pour certaines Constitutions françaises — qui l'examine et donne son avis ; et l'amendement n'est mis aux voix et adopté que si cet avis est favorable. C'est la période où les privilèges accordés au législateur sont très limités, où le gouvernement seul a toutes les prérogatives ; c'est le type du *gouvernement monarchique absolu*. Dans cette étape les règles qui limitent l'exercice du droit d'amendement se trouvent énoncées dans la Constitution elle-même et le règlement des Chambres ne reproduit souvent que ces dispositions.

Tantôt, et parce que le type du gouvernement monarchique absolu fait place, dans la plupart des pays, à un nouveau type, celui du *régime parlementaire*, où la liberté est plus grande et où le législateur a des prérogatives plus nombreuses, le droit d'amendement est libre : chaque député peut proposer des amendements sans avoir besoin auparavant de l'assentiment du chef de l'État. Sans doute le droit d'amendement est soumis à quelques règles quant à son exercice ; mais ces règles ne sont pas aussi étroites que dans l'étape précédente ; ce n'est plus d'ailleurs communément dans la Constitution qu'on trouve ces règles : la Constitution ne fait le plus souvent que poser

le principe sans spécifier plus nettement (1), et c'est alors dans le *règlement,* que les Chambres ont le droit de se donner, — règlement qui, selon la définition de *Jefferson* est « un code de règles propres à assurer la précision dans les affaires, l'économie du temps, l'ordre, l'uniformité et l'impartialité (2) », — que l'on trouve les prescriptions qui empêchent les députés d'abuser du droit d'amendement et d'entraver ainsi le travail parlementaire (3).

Mais, l'évolution politique aidant, l'amendement subordonné aux mêmes conditions formelles se transforme eu égard aux résultats et aux moyens politiques de son exercice avec le régime représentatif de plus en plus déformé. Le principe de liberté est bien posé, mais en fait il n'existe pas ; le mécanisme régulier et vrai du régime parlementaire étant faussé

1. Il en est ainsi pour la *Constitution espagnole du 30 juin 1876*• L'article 34 dispose : « Chacune des deux assemblées législatives fait son règlement pour son administration intérieure. »

Quelques Constitutions étrangères fixent parfois certains points du règlement des Chambres, ainsi en est-il dans les *États allemands* et *scandinaves.* Il en est de même dans quelques Constitutions françaises, par exemple : *Constitution de 1791,* tit. III, ch. III, sect. 2. — *Constitution de 1793,* art. 45 et 52. — *Charte de 1830,* art. 47 et suiv. — *Constitution de 1848,* art. 39 et 42. — *Décret du 19 septembre 1869.* — *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875,* art. 5.

2. *Th. Jefferson, op. cit.,* Introduction, p. 37. Voir aussi Esmein. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé,* in-8°, 3• édition, Paris, Larose, éditeur, 1903, p. 745.

3. V. quelques observations suggestives, dans *Delpech.* Introduction *au Manuel de Jefferson.*

par les manœuvres et les ambitions des partis, on trouve dans nombre de Parlements une majorité tyrannique qui mène ou prétend mener tout à sa guise et se sert du droit d'amendement comme un moyen d'obstruction pour empêcher les propositions de lois de ses adversaires d'aboutir. Le règlement est ainsi pour la majorité une arme redoutable et dès lors, ce n'est plus la définition précédente qui convient, mais une nouvelle : « Le règlement n'est en apparence que la loi intérieure d'une assemblée, un recueil de prescriptions destiné à faire présider avce méthode une réunion où se rencontrent beaucoup d'aspirations contradictoires. En réalité c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires(1). »

1. *Pierre, op. cit.*

DEUXIÈME PARTIE

LA PRATIQUE DES ASSEMBLÉES A L'ÉGARD DES AMENDEMENTS

CHAPITRE PREMIER

La pratique dans les régimes étrangers à la souveraineté nationale.

Le but d'une assemblée représentative, disait *Benjamin Constant*, est d'exprimer les besoins du peuple. « On l'investit de cette mission, parce que les membres de cette assemblée, pris dans le sein du peuple même, sont censés connaître tous ses besoins. Mais si l'initiative leur est refusée, à quoi leur sert cette connaissance? De quelle utilité lui sont des organes, s'ils ne peuvent que répondre et sont condamnés au silence dès qu'on ne les interroge pas ? »

Après quoi, il posait comme principe : « L'initiative est partie nécessaire des attributions de la représentation nationale », pour dire ensuite : « Craint-on la turbulence des assemblées, leurs propositions intempestives, l'ardeur de chacun de leurs membres à se distinguer? Mais les lois ont besoin d'être sanctionnées : les assemblées peuvent être dissoutes; on peut ajouter d'autres précautions, accorder à l'assemblée même le droit de prononcer sur la convenance des propositions qu'on veut lui faire... La privation de l'initiative ne modère pas les assemblées, elle détruit la base et la nature de la représentation (1). »

C'est cette privation du droit d'amendement résultant de l'absence du droit d'initiative que nous allons relever dans quelques Constitutions françaises; la restriction n'est pas complète sans doute, mais il y a tout au moins droit très limité.

I. — La *Charte de* 1814 posa comme principe dans l'article 16 qu'en matière législative le *roi* seul avait toutes les prérogatives; toutefois, quant au droit d'amendement la Charte fut interprétée plus que libéralement; on pourrait même dire qu'elle fut violée dans le sens d'une extension, incompatible avec le texte, des droits du Parlement.

Etant donnée la relation étroite qui existe entre le

1. *Benjamin Constant. Cours de politique constitutionnelle*, Paris, Guillaumin, 1872, t. I, p. 69, 216 et 218.

droit d'amendement et le droit d'initiative, la *Commission de la Charte* sentit bien qu'elle ne pouvait, refusant aux Chambres le droit d'initiative proprement dit, leur accorder le libre droit d'amendement sous peine de se contredire et de défaire ce qu'elle venait d'édifier (1). Elle adopta donc, en ce qui concernait l'amendement, un système analogue à celui qu'elle avait décrété pour le projet de loi lui-même : chaque Chambre eut le droit de proposer des amendements, mais ceux-ci ne pouvaient faire l'objet de la discussion qu'après qu'ils auraient été consentis par le roi (2). « Plusieurs des membres de la commission trouvaient, en vérité, que les conditions auxquelles le projet l'admettait, celles que les amendements fussent approuvés ou consentis par le roi et renvoyés et discutés dans les bureaux, entraînaient, dans les délibérations, des complications et des lenteurs regrettables ; ils eussent voulu que, pour les amendements de peu d'importance, on se dispensât de ces formalités. M. *Beugnot* fit comprendre qu'une telle distinction serait purement arbitraire et qu'il fallait

1. Voir sur la façon dont fut conçue la Charte : *Barthélemy. L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X.* Paris, Girard et Brière, 1904, p. 8.

2. Le *règlement de la Chambre des députés* du 25 juin 1814 ne parle pas du droit d'amendement. Il en est de même du *règlement de la Chambre des pairs* du 2 juillet 1814.

Le texte de ces règlements est dans *Duvergier. Collection des lois*, Paris, t. XIX, p. 115 et 164.

s'en tenir à une disposition générale dont la pratique atténuerait les inconvénients apparents (1).

La pratique respecta au début le texte de la Charte sur ce point. Pour que les barrières posées par les articles 19, 20 et 21 (2) ne pussent être franchies pendant que les Chambres discuteraient un projet de loi présenté par le roi, dit *Clausel de Coussergues*, l'article suivant fut inséré dans la Charte sous le numéro 46: Aucun amendement ne peut être fait à une loi s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été envoyé et discuté dans les bureaux (3). En fait, cet article de la Charte fut exécuté littéralement pendant la session de 1814.

Voici ce qu'on lit dans le procès-verbal de la Cham-

1. *De Viel-Castel. Histoire de la Restauration* Paris. 1860, t. I. p. 434.

2. *Charte du 4 juin* 1814 :

Art. 19. — Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne.

Art. 20. — Cette demande pourra être faite par chacune des deux Chambres, mais après avoir été discutée en comité secret : elle ne sera envoyée à l'autre Chambre par celle qui l'aura proposée qu'après un délai de dix jours.

Art. 21. — Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du roi; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée dans la même session.

3. *Clausel de Coussergues* Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte. Paris, Pihan-Delaforest, 1830, p. 122.

bre des députés, séance du 11 août. « La Chambre délibèrera-t-elle sur le projet de loi relatif à la presse rectifié par les amendements consentis par le roi ? » L'assemblée consultée par le président se prononça pour l'affirmative. Après quoi, la discussion continua sur la manière de poser la question subséquente ; et le président, résumant les avis, de proposer de mettre aux voix la *question préalable*, c'est-à-dire celle qu'il *n'y a pas lieu à délibérer* sur les amendements proposés par les membres de la Chambre, *autres que ceux consentis au nom du roi* (1). Il en fut de même dans la séance du 3 septembre. La *Commission de la Chambre des députés* ayant fait des amendements sur la loi de finances, le *ministre de l'Intérieur* fit lecture à la Chambre d'une déclaration du roi ainsi conçue : « Louis, etc..., avons ordonné et ordonnons à nos ministres secrétaires d'État de l'Intérieur et des Finances de déclarer en notre nom que nous *avons consenti* et *consentons* les amendements proposés par *la Commission centrale* de la Chambre des députés des départements au projet de loi de finances, lesquels amendements se rapportent aux articles 5, 6, 13, 16, 17, 18, 20 et à l'addition d'un nouvel article, sont expliqués et déterminés ainsi qu'il suit... (2) »

L'application qui avait été ainsi faite de l'article 46 de la Charte dans ces deux cas était incontes-

1. *Michon, op. cit.*, p. 77 et 78.
2. *Michon, op. cit.*, p. 78.

tablement la vraie, mais la pratique parlementaire devait se montrer plus large et les Chambres de la Restauration user d'une façon assez libre du droit d'amendement.

A ce propos *Clausel de Coussergues,* dont le nom était rappe é tout à l'heure à propos de l'introduction dans la Charte de l'article 46, fit entendre ses doléances · « Si le ministère de 1814, dit-il, avait eu constamment le souci de *notifier le consentement du roi* pour un amendement, par une déclaration de Sa Majesté (telle que celle que nous avons citée au sujet de la loi de finances de 1814), l'article 46 aurait été exécuté aussi facilement que l'a été l'article 20. Mais les ministres de 1814 se bornèrent vers la fin de la session à faire connaître le consentement du roi par un mot prononcé de la tribune ou de leurs places, et c'est ainsi que la disposition si importante de l'article 46 a paru oubliée et est tombée en désuétude dans les sessions suivantes (1). » Les restrictions constitutionnelles au droit d'amendement étaient ainsi devenues lettre morte.

Du reste, la façon dont les Chambres de la Restauration usèrent en fait du droit d'amendement permit de naître à une controverse, qui, sans cette manière, en l'absence du droit de priorité directe, n'aurait pu exister, sur le droit d'initiative de la Chambre des députés en matière de crédits.

1. *Clausel de Coussergues, op. cit.*, p. 126 et s.

Par des amendements, la Chambre surélevait les dépenses; elle s'attribuait ainsi hors les textes l'initiative budgétaire, alors que l'initiative du budget était réservée au roi seul. Le ministre des Finances *Roy* protesta un jour contre cette façon d'agir : « Il me semble, dit-il, que de telles propositions tendent à déplacer la Chambre et le gouvernement de leurs positions respectives et qu'elles peuvent avoir les plus grands inconvénients. Le roi est l'administrateur suprême du royaume, c'est à lui qu'il appartient de déterminer les divers actes d'administration que l'intérêt de l'État commande ; la dépense est la conséquence de ces actes, elle est *proposée* par le gouvernement, elle est *consentie* par les Chambres ; cette expression « *consentie* » est celle de la Charte même (1). » Le débat s'engagea à nouveau quelques jours plus tard au sujet d'autres amendements, qui avaient augmenté de façon très sensible les crédits demandés. M. Roy protesta encore contre l'irrégularité de pareilles propositions. *M. Courvoisier* expliqua longuement que, aux termes de la Constitution, il appartenait au roi seul de proposer l'impôt et la dépense; que la Chambre était maîtresse de les réduire, si elle les trouvait exagérés; qu'elle pouvait exiger, pour éclairer ses délibérations, la production de tous les comptes et documents qu'elle jugerait nécessaires, mais

1. Séance de la Chambre des députés du 5 juin 1819. *Moniteur Universel* du 7 juin, p. 741.

que là se bornait son droit d'initiative, et que, en s'arrogeant celui de créer les dépenses, de leur assigner des fonds et d'en prescrire l'exécution, elle empiéterait sur les prérogatives de la Couronne (1).

Ceci est le fait: les députés s'arrogeaient le droit de présenter des amendements aux projets de loi; en droit ils eussent dû auparavant les soumettre à l'approbation royale.

II. — La façon dont la Charte de 1814 fut interprétée faisait pressentir un régime de liberté plus grand. L'heure n'était pas encore venue au temps de l'*Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril* 1815. Celui-ci, qui avait réservé au gouvernement seul le droit de proposer la loi, aurait dû, pour conserver encore aux Chambres le droit d'initiative, leur concéder assez largement le droit d'amendement; aussi bien cette pratique des amendements, qui s'est introduite même dans les constitutions où les Chambres ont la plus large initiative, paraît indispensable dans un gouvernement qui réserve uniquement au pouvoir exécutif la présentation des projets de lois; or, lorsque ce droit d'amendement est donné sans restrictions, on peut dire encore que les Chambres possèdent une des formes les plus importantes du droit d'initiative (2).

1. Séance de la Chambre des députés du 18 juin 1819. *Moniteur Universel* du 20 juin, p. 814-817.

2. *Lajoux, op. cit.*, p. 160.

Ce ne furent point les idées des auteurs de l'Acte additionnel. L'article 23, qui est consacré aux amendements, s'exprime ainsi : « Les Chambres peuvent proposer des amendements ; si ces amendements ne sont pas adoptés par le gouvernement, les Chambres sont tenues de voter sur la loi telle qu'elle a été proposée ». La première partie de l'article posait ainsi le principe du droit d'amendement ; mais la phrase suivante venait rendre ce droit illusoire ; et des deux il résultait que le droit d'amendement ne pouvait s'exercer librement, tout amendement devant être soumis à l'agrément du gouvernement qui possédait de cette manière un véritable droit de veto. Les députés pouvaient, lorsqu'une loi était proposée par le gouvernement, après en avoir pris connaissance, présenter des amendements ; soumis à la même procédure que les propositions de lois, ces amendements devaient être rédigés, et, pour leur succès, aux diverses phases de l'œuvre législative, être appuyés, pris en considération, renvoyés dans les bureaux dans les mêmes formes que les lois ; mais il fallait que, dès le début, comme condition de tout progrès (pour parler comme la procédure anglo-saxonne), ils eussent été au préalable *acceptés par le gouvernement :* si celui-ci ne les acceptait pas, la Chambre ne pouvait les adopter et devait voter le texte proposé par le gouvernement. Il en résultait qu'autant était faible et bornée l'ini-

tiative des Chambres, autant était puissante et presque exclusive celle du gouvernement.

Une Constitution analogue à l'Acte additionnel fut la *Constitution du 14 janvier* 1852 : le Corps législatif discute la loi, mais, disait le préambule de la Constitution, il n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie du système et l'ensemble du projet primitif(1). Aussi l'article 40 de la Constitution de 1852, qui traite du droit d'amendement, dispose-t-il : « Tout amendement adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi sera renvoyé sans discussion au *Conseil d'État* par le président du Corps législatif. Si l'amendement n'est pas adopté par le Conseil d'État, il ne pourra être soumis à la délibération du Corps législatif ». Le droit d'amendement ne s'exerçait ainsi qu'auprès des commissions. Tout amendement devait être remis au président du Corps législatif qui le transmettait à la commission compétente ; néanmoins le *décret du 2 décembre* 1852 spécifiait que tout député peut venir devant la commission, qu'il en fasse partie ou non, soutenir et défendre son amendement. Ce n'est pas tout : il était encore nécessaire, pour que l'amendement fût ensuite soumis à la discussion en séance, qu'il eût reçu une *double approbation,* d'abord celle de la commission, sans

1. Voir *Henry Berton. L'évolution constitutionnelle du Second Empire,* thèse, Paris, 1900, p. 86.

quoi il était arrêté et ne pouvait aller de l'avant; puis celle du Conseil d'État, c'est-à-dire du corps représentant le gouvernement au point de vue de l'initiative. La commission pouvait, il est vrai, d'après le *décret du* 31 *décembre* 1862, déléguer trois de ses membres au Conseil d'État pour soutenir l'amendement, mais elle ne pouvait pas en imposer l'adoption; et, si le Conseil d'État n'adoptait pas l'amendement, il ne pouvait pas être soumis aux délibérations du Corps législatif. En conséquence, dans la séance du Corps législatif du 22 juin 1852, à propos de la discussion du budget, *M. de Montalembert* pouvait justement dire : « Présenté au Conseil d'État seul et sans défenseur, chaque amendement était comme un délinquant muet, jugé, condamné et exécuté sans désemparer. Tous devaient succomber, ainsi c'est à peine s'il en a été admis un sur dix ou douze, et ce sont les plus insignifiants qui ont eu cette chance favorable (1). »

Cependant, le *décret du* 22 *mars* 1852, précédemment rendu en vertu de l'article 4 de la Constitution, *sur les rapports du Sénat et du Corps législatif avec le Président de la République et le Conseil d'État*, appliqua d'une manière assez large, il faut le reconnaître, l'article 40 de la Constitution. Il résulte, en effet, de l'article 54 de ce décret qu'un premier rejet

1. *Moniteur Universel*, du 24 juin 1852, p. 960.

de l'amendement par le Conseil d'État ne serait pas absolument définitif; voici comment : si, au cours de la discussion d'un projet de loi, un article était rejeté, cet article était de nouveau renvoyé à l'examen de la commission ; et, étant donné ce renvoi, de nouveaux amendements pouvaient alors être proposés par les députés ; celui-là même pouvait l'être à nouveau qui avait été précédement rejeté par la commission ou par le Conseil d'État, et dont le rejet avait eu pour conséquence de faire voter la Chambre sur le texte non amendé. En d'autres termes, le rejet de l'article non amendé permettait à un député d'appeler une seconde fois la commission et le Conseil d'État à donner leur avis sur le même amendement ; cette fois encore, il fallait un avis favorable pour que le texte de l'amendement fût soumis au vote de la Chambre ; en tous cas, le second vote de l'assemblée était définitif (1). Cette disposition assez large du décret du 22 mars 1852 fut d'ailleurs supprimée, quelques mois plus tard, par le *décret du* 31 *décembre* 1852, sur les travaux du Corps législatif, lequel déclara, d'une façon générale « qu'aucun amendement ne serait reçu après le dépôt du rapport ». Il impliquait ainsi l'interdiction de tout amendement, une fois la discussion ouverte, même dans ce cas spécial. Par là la règle restrictive se trouvait expres-

1. *Michon, op. cit.*, p. 137 et suiv.

sément confirmée et appliquée sans réserve ; et voici que la mesure de la sévérité peut être jugée d'après un incident survenu dans la séance du Corps législatif du 25 avril 1860. A propos de l'ajournement qui venait d'être prononcé par la Chambre concernant un projet de loi sur le chemin de fer de Graissessac, un député demanda qu'on pût présenter de nouveaux amendements à ce projet tant que le supplément de rapport auquel donnait lieu cet ajournement n'aurait pas été déposé. Le président de *Morny* fit observer que le règlement est formel : « Il interdit, dit-il, la *présentation des amendements dès que le rapport de la commission a été déposé.* »

Plusieurs députés soutinrent alors la thèse suivante : l'article 48 du règlement suppose qu'après le dépôt du rapport il y a, dans un très court délai, discussion et vote ; mais ici la Chambre a interrompu sa discussion et décidé par cela même que la commission se livrera à un nouvel examen de concer avec le gouvernement. Que fera la commission ? Il faut bien admettre qu'elle proposera quelque chose : autrement le projet de loi ne lui aurait pas été renvoyé, et ce renvoi résulte de l'ajournement qui a été prononcé. Dès lors, si elle a le droit de proposer quelque chose, il en faut nécessairement conclure que les députés ont le droit de l'inspirer, de lui soumettre des idées. Jusqu'à ce que le projet de loi revienne devant la Chambre, ou modifié ou maintenu

tel qu'il est actuellement, chaque député doit pouvoir apporter à ses collègues de la commission, le tribut de ses réflexions sous forme d'amendements ; plus la Chambre s'associera aux travaux du gouvernement, plus elle se groupera autour de lui pour l'aider de ses lumières, plus le gouvernement aura de force. Le président de Morny fit observer à ces députés qu'ils se livraient à des conjectures sur des points qui n'étaient pas connus : « Ce qui adviendra, dit-il, par suite du nouvel examen de la commission ne peut pas être présumé d'avance. *Dans l'état présent des choses, aucun amendement ne peut plus être déposé ;* voilà ce qu'il résulte du règlement. Les membres de la Chambre ne peuvent plus conférer *officiellement* avec la commission et ne le pourraient qu'*officieusement*. Si un député a une bonne idée, il pourra la communiquer à un des membres de la commission ; celle ci l'utilisera, s'il y a lieu, et alors satisfaction sera donnée à ce qui paraît préoccuper plusieurs honorables membres. Les règlements d'une assemblée n'empêcheront jamais d'introduire le bon sens dans les affaires. Mais, encore une fois, nul ne sait en ce moment si le rapport de la commission ne reviendra pas tel qu'il est, si le projet de loi ne sera pas retiré, si un autre projet de loi ne sera pas présenté. Toutes discussions théoriques seraient donc en ce moment prématurées et le débat ne doit pas

être poussé plus loin (1). » Et ce fut cette opinion exprimée par le président qui l'emporta.

Le *décret du* 24 *novembre* 1860 vint supprimer ces entraves mises à l'exercice du droit d'amendement ; l'article 3 de ce décret dispose : « Afin de faciliter au Corps législatif l'expression de son opinion dans la confection des lois et l'exercice du droit d'amendement, l'article 54 de notre décret du 22 mars 1852 est remis en vigueur et le règlement du Corps législatif est modifié de la manière suivante : Immédiatement après la distribution des projets de lois et au jour fixé par le président, le Corps législatif, avant de nommer sa commission, se réunit en comité secret ; une discussion sommaire est ouverte sur les projets de lois et les commissaires du gouvernement y prennent part (2). »

Un autre décret, en date du 3 *février* 1861 portant règlement des rapports du Sénat et du Corps législatif avec l'Empereur et le Conseil d'État et établissant les conditions organiques de leurs travaux vint encore améliorer la situation. L'article 66 dispose : « S'il intervient sur un article un vote de rejet, l'article est renvoyé à un nouvel examen de la commission. Chaque député peut alors, dans la forme prévue par les articles 58 et suivants du présent décret,

1. Séance du Corps législatif du 25 avril 1860, *Moniteur universel* du 26 avril, p. 494 et suiv.

2. *Berton*, *op. cit.*, p. 476 et suiv.

présenter tel amendement qu'il juge convenable. Si la commission est d'avis qu'il y ait lieu de faire une proposition nouvelle, elle en transmet la teneur au président du Corps législatif qui la renvoie au Conseil d'État. Il est alors procédé conformément aux articles 60 et suivants du présent décret, et le vote qui intervient au scrutin public est définitif. » Il résulte de cette disposition que, sans doute, un membre du Corps législatif ne pouvait point, séance tenante, proposer un amendement et appeler sur sa proposition le vote de l'Assemblée ; mais il pouvait combattre un article, le faire rejeter, en indiquant, s'il le jugeait convenable, la disposition qui devrait le remplacer ; la commission serait alors saisie de nouveau, et les amendements pourraient être présentés comme ils pouvaient l'être avant le dépôt du rapport de la commission. Ainsi l'exercice du droit d'amendement devenait plus libre, et, dans son discours au Corps législatif, le président de Morny pouvait dire à juste titre : « La possibilité d'amender une loi en discussion vous avait été enlevée, elle vous est rendue. Grâce à cette faculté, la Chambre pourra exprimer son opinion clairement et ne sera plus placée, à l'avenir, comme sous le règlement précédent, entre un acte insensé et une soumission regrettable. Les deux corps politiques qui travaillent de concert à la confection des lois n'auront plus recours à ces ajournements embarrassés dont leur dignité avait à souffrir. Cepen-

dant je tiens à constater qu'en dépit du système qui semblait priver le Corps législatif du droit d'amendement, les lois n'ont jamais été mieux faites, plus et mieux amendées que sous le régime actuel, parce qu'elles ont été constamment étudiées pour elles-mêmes, avec soin et conscience et sans aucun parti pris politique (1). »

Le *sénatus-consulte du* 18 *juillet* 1866 améliora enfin la procédure parlementaire des amendements sans en arriver complètement à un libre exercice. En effet, dans le but louable de permettre à l'Assemblée un usage plus grand de son pouvoir, l'article 3 de ce sénatus-consulte (2) lui permit, après un premier rejet d'un amendement par le Conseil d'État ou la commission, d'en voter la *prise en considération*, au cours de la discussion, et cela sans l'obligation du rejet préalable du texte non amendé ; mais le second avis donné alors par la commission et le Con-

1. *Moniteur universel* du 6 février 1861, p. 161.

2. *Sénatus-consulte du 18 juillet 1866, modificatif de la Constitution :*

Article 3. — L'article 40 de la Constitution du 14 janvier 1852 est modifié ainsi qu'il suit : Les amendements adoptés par la commission chargée d'examiner un projet de loi sont renvoyés au Conseil d'État par le président du Corps législatif. Les amendements non adoptés par la commission ou par le Conseil d'État peuvent être pris en considération par le Corps législatif et renvoyés à un nouvel examen de la commission. Si la commission ne propose pas de rédaction nouvelle, ou si celle qu'elle propose n'est pas adoptée par le Conseil d'État, le texte primitif du projet est seul mis en délibération.

seil d'État, s'il était encore défavorable, devenait définitif et le législateur n'avait plus que le droit de rejeter ou d'accepter l'article.

Il y avait ainsi, non seulement exonération de l'obligation du rejet préalable, mais encore faculté pour l'Assemblée entière de manifester son opinion sur l'amendement par un vote de prise en considération, lequel pouvait être de nature à influencer la commission et même le Conseil d'État. Toutefois la règle de la double approbation obligatoire, qui avait été supprimée en ce qui concerne le premier examen, était conservée en ce qui concernait le second : repoussé une seconde fois par la commission et le Conseil d'État, l'amendement ne pouvait plus être soumis au Corps législatif; en somme, la tyrannie du Conseil d'État et de la commission, pour si diminuée qu'elle fût, n'était pas brisée en principe.

Bref, il y avait une série d'entraves mises par la Constitution à l'exercice du pouvoir législatif, qui faisait dire à *Prévost-Paradol* : « Il faut en dire autant des restrictions mises aujourd'hui, en ce qui touche le vote des lois, soit à l'initiative des députés, soit au droit d'amendement de la Chambre. Que la Chambre consulte le Conseil d'État quand elle le croit convenable, qu'elle lui confie le soin de rédiger un projet de loi sur lequel ce Conseil peut avoir des lumières particulières, qu'elle mande même les membres de ce Conseil soit dans ses commissions soit dans son

sein, pour profiter de leur expérience, rien de mieux ; mais que, par une étrange interversion des pouvoirs publics, la représentation nationale reçoive des mains du Conseil d'État une loi toute faite avec interdiction de la modifier sans l'aveu de ce Conseil, c'est un spectacle que nous aurions peine à concevoir si nous ne l'avions sous les yeux, et l'on ne peut expliquer la durée d'un tel état de choses que par le trouble profond jeté depuis les évènements de 1851 dans l'intelligence et dans l'énergie de la France (1). »

Cette tyrannie de la commission et du Conseil d'État fut d'ailleurs brisée par le *sénatus-consulte du 8 novembre* 1869, empreint d'un libéralisme très marqué dont l'étude trouvera mieux sa place au chapitre suivant. Mieux vaut donc constater le fait que les entraves mises d'abord à l'exercice du droit d'amendement allèrent diminuant par suite de l'évolution politique, par le jeu des forces politiques et l'emportement naturel des choses, étant donné que « des Chambres sans initiative, — ce qui entraîne presque nécessairement, au gré d'un pouvoir ombrageux, des Chambres sans droit d'amendement, — ce sont des Chambres décapitées, presque abaissées au rang de Chambres consultatives » (2).

1. *Prévost-Paradol. La France nouvelle.* Paris, Calmann-Lévy, 1868, p. 95.

2. *Ch. Lefebvre. Études sur les lois constitutionnelles de 1875*, p. 133.

Le système en quelque sorte fatal est donc celui d'assemblées politiques jouissant, sous les seules restrictions qu'elles se donnent elles-mêmes dans leur règlements de la liberté en matière d'amendement.

CHAPITRE DEUXIÈME

Systèmes en usage dans les pays à gouvernement représentatif, parlementaire et démocratique.

« Dans un régime étranger à la souveraineté nationale où le Parlement, collaborateur subordonné du monarque, ne possède ni l'initiative des lois ni le contrôle politique sur le gouvernement, la procédure parlementaire appliquée à ce concours modeste est peu variée ; elle manque de souplesse et de liberté, et, si elle n'est pas réglée par un acte royal elle est soumise à une loi consentie par le monarque Au contraire, lorsque la souveraineté nationale est reconnue et le pouvoir politique exercé par deux organes indépendants, un chef d'État et la représentation d'un élément aristocratique ou démocratique, l'élection populaire est tenue pour le titre supérieur ; le Parlement acquiert une autorité considérable, des attributions étendues, initiative, droit d'amendement, etc. ; la procédure parlementaire correspond à la variété, à l'étendue, à la liberté du rôle imparti

aux Chambres et, par suite, est en grande partie règlée par les Chambres elles-mêmes (1). »

Cette observation de portée générale se trouve aisément vérifiée quant au droit d'amendement dont *Provost-Paradol* disait qu'en matière de législation il doit être possédé par chaque membre de l'assemblée populaire (avec les tempéraments en usage dans la Chambre des Communes ou dans nos anciennes Assemblées pour empêcher l'abus de ce droit (2). Or, au degré d'évolution politique dont il va être maintenant question, l'indépendance acquise par les assemblées se manifeste, non plus seulement dans les prérogatives constitutionnelles, mais aussi dans la mise en jeu que ces assemblées font dans leur règlement de ces droits nouveaux, et particulièrement du droit d'amendement. Cependant, à ce propos, nous pouvons constater que la liberté n'est pas absolue : l'étude des règlements des divers Parlements nous fait connaître que des entraves existent touchant le dépôt et les conditions de progrès des amendements.

Section I. — Délais fixés a la proposition des amendements.

La première restriction qui se dégage de l'étude des règlements parlementaires, c'est que les amende-

1. *Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives* 2 vol., Giard et Brière, éditeurs, Paris 1907, t. I, Avertissement, p. XLIV et suiv.

2. *Prévost-Paradol, op. cit.*, p. 96.

ments ne peuvent pas se produire à tout moment de la discussion d'un projet de loi : au fur et à mesure que cette discussion avance, les conditions d'admission des amendements sont communément plus étroites, encore que les règles soient plus ou moins sévères suivant les États.

Il est de règle au *Parlement français* que les amendements peuvent être déposés jusqu'au moment de l'*ouverture de la discussion* d'un projet de loi ; mais, lors de la deuxième lecture, les amendements qui peuvent être présentés sont astreints à la formalité de la *prise en considération* : ils ne peuvent dans ce cas être immédiatement l'objet d'un débat contradictoire, ils doivent être développés *sommairement* à la tribune, et le rapporteur au Sénat, les membres de la Commission à la Chambre, ont seuls la faculté de répondre à l'auteur de l'amendement lequel n'a pas le droit de répliquer ; et c'est seulement au cas où l'amendement est pris en considération qu'il est renvoyé à l'examen de la commission (1).

Ailleurs, des règlements, afin d'empêcher autant que possible les abus que suscite la présentation trop nombreuse d'amendements lors des dernières discussions d'un projet de loi, exigent que dans ce cas les amendements aient certaine origine ou soient appuyés par un nombre élevé de signatures.

1. Règlement du Sénat, art. 68, 69. Règlement de la Chambre des députés, art. 52, 53 54 et 55.

Ainsi à la Chambre populaire de *Danemark* (*Folke-thing*), un amendement ne peut être présenté lors de la troisième lecture du projet de loi que s'il émane de la commission, de la majorité ou de la minorité de cette commission, du ministre intéressé, ou d'une réunion de 15 membres au moins (1).

Ainsi encore, en *Allemagne*, au *Reichtag*, les amendements, qui peuvent se produire librement pendant la première et la deuxième délibération, doivent dans l'intervalle entre la deuxième et la troisième délibération et pendant cette troisième délibération, être appuyés par 30 membres au moins (2).

De même, pour prévenir l'abus des amendements improvisés en séance, le règlement du *Sénat des États-Unis* pose des règles spéciales. Il est là-bas de règle générale que les amendements proposés à la deuxième lecture doivent être lus deux fois et ceux proposés à la troisième trois fois. Lors de la troisième lecture, le règlement pose même une règle très étroite: dès que la troisième lecture d'un bill a été ordonnée, il n'est plus possible, à moins de *consentement unanime de l'Assemblée*, de proposer des amendements. C'est, en effet, avec une grande et presque invincible répugnance que sont admis des amendements lors de cette troi-

1. *Rodolphe Dareste.* Notice sur les règlements du Rigsdag danois. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, p. 265.

2. Règlement du Reichstag, § 20.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 24.

sième lecture, parce qu'ils occasionnent des ratures ou des interlignes (1).

En *Autriche*, la règle est beaucoup plus étroite. Alors qu'à la *Chambre des Seigneurs*, il suffit que l'amendement soit appuyé par un membre pour qu'il puisse se produire en tout état de l'élaboration d'une loi, à la *Chambre des députés* il faut l'*appui de vingt membres* pendant la *deuxième délibération*, et en *troisième lecture* il est *interdit de présenter un amendement* (2).

En *Angleterre*, tant que le *bill* (projet de loi) est discuté par le *Committee* (commission), des amendements peuvent être apportés à n'importe laquelle de ses dispositions. Les clauses sont discutées une à une, et chacune peut être modifiée ou supprimée ; il est, du reste, bien entendu que les amendements ne doivent pas être en dehors de l'objet du bill ou des instructions qui ont élargi cet objet (3). Mais, dès que le bill

1. *Règles permanentes établies pour la conduite des affaires au Sénat des États-Unis.* Règle XV, n°2.

Moreau et Delpech, op. cit., t. II, p. 109.

2. *Règlement de la Chambre des Seigneurs* (Parlement autrichien), 29 et 37.

Règlement de la Chambre des députés (Parlement autrichien), § 31 et 38.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 436 et suiv., et p. 455 et suiv.

Voir aussi *Daguin.* Notice sur les règlements des Chambres autrichiennes. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1876, p. 197.

3. *William Anson. Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*,

est discuté par la Chambre, il n'en est plus ainsi : des amendements peuvent sans difficulté se produire lors de la première et de la deuxième lecture ; par contre, pendant la troisième lecture, le bill lui-même reste confié à la garde du Clerk ou d'autres officiers de la Chambre, et il n'est permis d'y faire aucune modification sans l'autorisation expresse de la Chambre ou d'un comité, sous la forme d'un amendement régulièrement posé du *Chair*, et enregistré par les clerks à la table ou par le chairman en comité (1).

Toujours est-il que les abus que peut faire naître le dépôt d'amendements au moment de la discussion d'une proposition de loi ont inspiré maints projets de règlementation.

Un député, *M. Boudenoot*, avait proposé de fixer un délai pour la présentation des amendements ou des articles additionnels au budget, lorsqu'ils ont pour but « d'augmenter les crédits proposés par la commission du budget » : ces amendements ne pourraient plus être présentés après la clôture de la discussion générale (2).

Cette disposition nous semble bien inefficace ; et ce que la commission du règlement proposait d'y ajouter était bon, sans pourtant remédier à la faiblesse de

Le Parlement. Collection Boucard et Jèze, 1 vol. in-8°, Giard et Brière, Paris, 1903, p. 305.

1. *Erskine May*. *Pratique parlementaire*, Coll. Boucard et Jèze, trad. Delpech, 1908, t. II, p. 49.

2. *Boudenoot*, *op. cit.*, p. 486.

cette règle : ce serait avec la nécessité d'un vote de prise en considération pour tous les amendements portant augmentation de dépenses ou diminution de recettes, un rapport d'ensemble fait par la commission du budget sur tous les amendements pris en considération, puis un vote de l'assemblée sur chaque amendement au scrutin secret (1). Ce système ne tarirait pas le mal ; les augmentations pourraient encore être proposées jusqu'à la clôture de la discussion.

A son tour M. *Georges Picot* a considéré le mal causé par l'adoption hâtive d'amendements improvisés en séance comme si grand qu'il n'a pas hésité à demander une disposition réglementaire décidant que « tout amendement doit être renvoyé à la commission et faire l'objet d'un rapport écrit » (2). — Mais ce ne serait pas supprimer, ce ne serait même « pas restreindre le droit d'amendement », disait justement M. *Raymond Poincaré*, que d'en limiter l'exercice, dans les questions budgétaires tout au moins, à une certaine période de temps après le dépôt des rapports et avant la discussion publique (3). Il n'empêche qu'avec ce remède insuffisant on empêcherait tout au moins que dans le feu de la discussion, des amende-

1. *Georges Graux*. Premier rapport fait au nom de la commission du règlement, Chambre des députés, septième législature, *Impressions*, n° 250.

2. *Georges Picot*. *La réforme parlementaire*, p. 12.

3. *R. Poincaré*. Vues politiques, *Revue de Paris* du 1er avril 1898, p. 645.

ments ne viennent, comme nous l'avons vu, en allongeant les débats, désorienter tout un projet de loi.

Nous venons de voir brièvement à quel moment un amendement peut se produire ; il nous faut examiner de même maintenant quelles sont les conditions auxquelles est astreint un amendement devant les Chambres.

Section II. — Conditions imposées au progrès des amendements

I. — *Formalités du dépôt*

Le dépôt des amendements est soumis à certaines conditions générales que l'on retrouve dans tous les Parlements, elles sont à peu près identiques.

En premier lieu les amendements doivent être *rédigés par écrit*, et indiquer l'article de loi ou le chapitre du budget auquel ils se rapportent ; les amendements sont ensuite *remis au Président de l'Assemblée* un jour au moins avant la discussion du projet de loi ; puis ils sont imprimés et distribués aux membres de l'assemblée et communiqués à la Commission. Lorsque des amendements sont déposés après la clôture de la première ou de la deuxième délibération, ils sont d'urgence renvoyés à la Commission qui devra en prendre connaissance (1).

1. Il en est ainsi dans les règlements suivants :

1° *France*. — Règlement de la Chambre des députés, art. 51, 53.

Ces conditions du dépôt sont très utiles : de cette façon la commission et l'assemblée connaissent les amendements proposés au projet de loi et peuvent les discuter en toute connaissance de cause ; mais la pratique des amendements improvisés en séance vient mettre à néant ces utiles prescriptions. A cet

Règlement du Sénat, art. 66 et 68.

2° *Allemagne.* — Règlement du Reichtag, § 17.

3° *Autriche-Hongrie.* — Règlement de la délégation du Reichsrath, § 31.

Règlement de la délégation hongroise, art. 17.

Parlement autrichien. — Règlement de la Chambre des députés, § 31.

Parlement hongrois. — Règlement de la Chambre des députés, art. 128.

Règlement de la Chambre des Magnats, art. 48.

4° *Belgique.* — Règlement du Sénat, art. 42.

Règlement de la Chambre des représentants, art. 52.

5° *Espagne.* — Règlement du Sénat, art. 142

Règlement du Congrès des députés, art. 123.

6° *Grèce.* — Règlement de la Chambre des Hellènes, art. 38.

7° *Italie.* — Règlement du Sénat, art. 30.

Règlement de la Chambre des députés, art. 65.

8° *Norvège.* — Règlement du Storthing, art. 27.

9° *Pays-Bas.* — Règlement de la première Chambre des États-Généraux, art 60.

Règlement de la seconde Chambre des États-Généraux, art. 26.

10° *Prusse.* — Règlement de la Chambre des Seigneurs, § 48.

Règlement de la Chambre des députés, § 50.

11° *Suède.* — Règlement de la deuxième Chambre du Riksdog, art. 20.

12° *Suisse.* — Règlement du Conseil des États de la Confédération suisse du 27 mars 1903, art. 47.

Règlement du Conseil national du 5 juin 1903, art. 70.

V. ces textes dans *Moreau et Delpech, op. cit.*, t. I, p. 24, 60, 77, 387, 401, 455, 501, 559, 626, 651; t. II, p. 33, 37, 282, 315, 359, 404, 452, 462, 528, 553 et 572.

égard, M. *Georges Graux* a préconisé un système : « Pour éviter, dit-il, de telles surprises et de telles incohérences (causées par l'adoption en séance d'amendements improvisés), il suffit de décider qu'aucun amendement ne pourra être soumis au vote s'il n'a été distribué aux membres de la Chambre deux jours au moins avant la discussion de l'article de loi auquel il se réfère, ou accepté soit par la Commission, soit par le gouvernement. La Chambre saura ainsi ce qu'elle discute et ce qu'elle vote. Lui donner ces éléments d'information, ce n'est pas, croyons-nous, porter atteinte à ses prérogatives (1). »

II. — *Système commun de l'appui verbal ou par signatures.*

A côté de cette condition du dépôt qui ne peut être qu'insuffisante, nous trouvons également dans nombre de règlements une autre prescription, c'est que, pour être admis aux honneurs de la discussion, *un amendement doit être appuyé.*

Cette condition de l'appui des signatures est si naturelle qu'elle a été admise dans des pays non parlementaires, comme la *Prusse.*

En Prusse, les projets de loi présentés à la Chambre des députés font l'objet de trois discussions, ou,

1. *Georges Graux.* — La révision du règlement de la Chambre *Revue politique et parlementaire*, t. XVI, 1898, p. 555.

pour employer l'expression plus usitée, de trois lectures. La première n'est qu'une discussion générale sur le principe du projet et à propos de laquelle aucun amendement ne peut être développé. Durant la seconde lecture, la discussion ne porte plus sur le principe, mais seulement sur les détails du projet : on discute et on vote article par article et tout membre peut alors présenter des amendements ; la Chambre peut aussi, à cette étape du projet, renvoyer certains articles ou certains amendements à la commission pour faire l'objet d'une nouvelle étude. La troisième délibération enfin porte à la fois et sur le principe et sur les détails du projet ; des amendements peuvent encore être déposés, mais, cette fois, à la condition qu'ils soient appuyés par 30 membres au moins ; on vote article par article d'après le texte adopté en deuxième lecture ; et le texte primitif ne peut être représenté que sous la forme d'amendements par l'auteur du projet.

A la *Chambre des Seigneurs*, pour qu'un amendement soit pris en considération, il suffit qu'il soit appuyé par 15 membres (1).

1. *Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 2 vol. in-8°, Paris, Rothschild, 1893, t. I, p. 406.

Voir aussi: *Règlement de la Chambre des Seigneurs*. E, Amendements, § 43 et 49.

Règlement de la Chambre des Députés, § 17, 18, 23, 50 et 51.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 60 et suiv., et p. 85 et suiv.

Cette *règle de la pluralité des signatures*, nous la trouvons déjà dans les assemblées révolutionnaires françaises.

Ainsi le règlement de l'*Assemblée nationale*, du 29 juillet 1789 dispose :

Chapitre IV. — *Des motions.*

Article premier. — Tout membre a le droit de proposer une motion.

Art. 2. — Tout membre qui aura une motion à présenter se fera inscrire au bureau.

Art. 3. — Toute motion sera écrite pour être déposée sur le bureau, après qu'elle aura été admise à la discussion.

Art. 4. — Toute notion présentée doit être *appuyée par deux personnes*, sans quoi elle ne pourra être discutée (1).

Les articles 1 à 4 du chapitre IV du *règlement de l'Assemblée législative* du 18 octobre 1791, reproduisent les mêmes dispositions (2).

Le *règlement de la Convention du 28 septembre* 1792, porte le chiffre de deux à quatre membres (art. 2, ch. IV. Des motions) (3).

La même disposition se trouve encore dans le *règlement du Conseil des Cinq-Cents* du 28 fructidor an III (14 septembre 1795). Article 2, Chapitre des motions (4).

1. *Duvergier, op. cit.*, t. I, p. 30.
2. *Duvergier, op. cit.*, t. IV, p. 5.
3. *Duvergier, op. cit.*, t. V, p. 6.
4. *Moniteur* du 1er jour complémentaire de l'an III, p. 1453.

Le système de l'appui est, du reste, si bien dans les traditions françaises que la *Constitution de* 1848 l'imposa aux amendements.

La Constitution du 4 novembre 1848, donnait dans son article 39, l'exercice complet du droit d'initiative des lois à chaque représentant ; aucun article spécial ne consacrait le droit d'amendement des représentants, considéré comme découlant forcément du droit d'initiative. Le droit d'amendement était donc libre ; mais, pour être admis à la discussion, il fallait et il suffisait d'ailleurs que les amendements fussent appuyés (1).

C'est le principe qui se trouve actuellement inscrit dans les *règlements du Parlement français* (2).

Au Parlement français, les amendements peuvent être présentés *individuellement* ou *collectivement ;* mais une assemblée ne délibère sur un amendement individuel que s'il est *appuyé ;* les amendements collectifs sont naturellement considérés comme appuyés. Néanmoins les signatures de plusieurs membres apposées sur un amendement ne suffisent pas toujours à le faire considérer comme appuyé : si, au moment

1. *Règlement de l'Assemblée législative du 6 juillet 1849*, art. 65 à 69. *Moniteur* du 3 juillet 1849, p. 2237. Déjà, dans le *règlement de l'Assemblée nationale du 21 mai 1868* se trouvaient de pareilles dispositions. Art. 56 à 56.

Duvergier, *op. cit.*, t. XLVIII, p. 289.

2. Règlement du Sénat, art. 66.

Règlement de la Chambre des députés, art. 51.

où le président l'appelle, aucun des signataires ne se présente pour le défendre, la Chambre a le droit de passer outre et de le considérer comme abandonné. Un amendement peut aussi être présenté et défendu au nom d'un membre absent, lors même que celui qui le développe n'en serait pas le signataire.

Mais le système n'y est pas nouveau. L'article 15 de la *Charte du 14 août* 1830 posait le principe de la liberté de propositions de lois; de cet article résulta alors le libre exercice du droit d'amendement. « Le plus grand avantage qu'ait produit l'attribution de l'initiative aux Chambres, dit *Berriat-Saint-Prix* dans son *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, c'est la liberté complète d'amender dans la discussion les projets qui lui sont soumis par le roi. Elles ne pouvaient le faire autrefois qu'en violant l'article 46 de la Charte de 1814. Rien ne les empêche aujourd'hui de remplacer en tout ou en partie une proposition émanée du roi par une proposition qui leur est propre (1). »

Les Chambres de 1830 jouirent donc du droit d'amendement d'une façon absolue; elles pouvaient, en effet, au besoin refondre en entier les propositions qui leur étaient présentées ; elles n'avaient pas plus besoin à cet égard de l'adhésion des ministres que pour exercer leur initiative directe. Le droit d'amende-

1. *Berriat-Saint-Prix. Commentaire sur la Charte constitutionnelle.* in-8°, Paris, Videcoq, 1836, p. 128 et suiv.

ment n'est alors régi que par le règlement intérieur des Chambres. Cependant une condition restait nécessaire : pour être admis à la discussion, l'amendement doit être *appuyé*. Par là le règlement exigeait qu'un amendement, après avoir été développé par son auteur, fût signé par un membre de l'Assemblée ; faute de quoi l'amendement n'est pas pris en considération. L'amendement devait être remis au Président qui le faisait imprimer et distribuer aux membres de l'Assemblée. C'est le règlement des Chambres qui institua toute cette procédure (1). Dans la réalité des choses, au *point de vue financier*, la *Chambre des Pairs* n'avait pas l'initiative, mais on ne lui contestait pas le droit d'amendement comme le fait aujourd'hui une certaine théorie pour le Sénat (2). « La Chambre des Pairs, dit *Cucheval-Clarigny*, n'a jamais admis le moindre doute sur son droit d'exercer à l'égard du budget la faculté de rejet ou d'amendement dont elle usait à l'égard des autres lois de finances, qu'elles eussent pour objet d'autoriser une dépense ou d'établir une perception (2). »

1. *Règlement de la Chambre des Pairs du 19 juin 1833*, titre III, art. 25, 26, 27 et 28.

Règlement de la Chambre des députés du 28 janvier 1839, art. 44, 45, 46 et 47.

Duvergier, t. XXXIX, p. 447 et 464.

2. *Esmein, op. cit.*, p. 795.

2. *Cucheval-Clarigny*. Le Sénat et le vote du budget. *Revue des Deux-Mondes* du 1er novembre 1876, p. 192.

L'enseignement donné dans les écoles était conforme à ces doctrines : le professeur de droit constitutionnel de la Faculté de droit de Paris disait : « Le vote de l'impôt appartient à la Chambre des Pairs comme à la Chambre des députés. La Chambre des Pairs n'a pas l'initiative à cet égard : l'impôt doit être d'abord voté à la Chambre des députés ; mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des Pairs est le même que celui de la Chambre des députés... Il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des Pairs ; il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement (1). »

Et ce droit d'amendement, les Pairs l'exerçaient même largement pour améliorer les lois financières, lois d'impôts et lois de comptes, votées par la Chambre des députés : « Il est remarquable, a-t-on dit, que ces modifications ne soulèvent pas les récriminations de la Chambre élective, ni les clameurs du public. C'était l'exercice d'un droit incontesté, et on voit même les députés s'incliner le plus souvent devant ces amendements. A défaut de vitalité, la pairie de Juillet possédait les lumières qui éclairent les discussions et l'expérience qui les mûrit (2). » Il n'empêche,

1. *Rossi. Cours de droit constitutionnel*, 4 vol. in-8°, Guillaumin, Paris, 1867, t. IV, p. 200.

2. *Ch. Morizot-Thibault. Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de lois de finances*, 1 vol. in-8°. Paris, Arthur Rousseau, 1891, p. 164-170.

au point de vue de l'histoire de l'amendement, que, le plus souvent, la Chambre des Pairs, en examinant les lois de finances, se borna presque toujours à consigner dans les rapports de ses commissions les observations qu'elle aurait pu traduire immédiatement en amendements : en effet, soucieuse de ne pas créer d'embarras au gouvernement et de ne pas ajouter à la longueur excessive des sessions par la discussion des amendements qu'elle eût pu formuler principalement et directement, elle se contenta de prendre acte des déclarations ministérielles qui lui promettaient des satisfactions prochaines, se montrant ainsi fidèle aux sentiments sincèrement conservateurs qui l'animaient et à son rôle de pouvoir modérateur.

Au reste, et à ne juger que par les résultats obtenus, « les Chambres de 1830 n'ont pas fait abus de leur initiative et du droit d'amendement ; leurs travaux ont été excellents et beaucoup de lois de cette époque sont encore applicables ou elles ont laissé des principes qui ont subsisté dans notre législation (1). »

A tous ces points de vue, une constitution qui se rapproche beaucoup de la Charte de 1830 est la *Constitution belge du 7 février* 1831 (2).

1. *Michon, op. cit.*, p. 97.

2. Cette Constitution a été revisée en 1893, elle porte actuellement la date du 7 septembre 1893; mais la matière des amendements n'a pas été touchée.

Voir à propos de cette Constitution :

L'article 42 de la Constitution belge, qui est ainsi onçu : « Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés », a introduit dans la législation constitutionnelle de ce pays un principe tout opposé à celui qui avait prévalu sous le Gouvernement des Pays-Bas.

La *loi fondamentale de* 1815, tout comme l'avait fait en France la *Constitution de l'an III* pour le *Conseil des Anciens*, accordait aux *États Généraux* ce droit d'adopter ou de rejeter les projets présentés par les deux branches du pouvoir législatif investies du droit d'initiative ; mais elle leur interdisait la faculté d'amender et de diviser les propositions, soit du gouvernement, soit de la seconde Chambre. Il en résultait que bien souvent des projets très avantageux dans leur ensemble étaient écartés à cause d'une seule disposition déraisonnable ou dangereuse qu'ils renfermaient (1). C'est pourquoi le *Congrès national* imposa aux Chambres l'obligation de vote séparément sur chaque article des projets de lois qui leur sont soumis et leur accorda le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. Au moyen de ces deux mesures de précaution,

J.-J. Thonissen. La Constitution belge du 7 février 1831 *annotée* 2e édition, Bruxelles, 1876.

G. Beltjens. La Constitution belge revisée. Liège, Godenne, éditeur, 1894, p. 350 et 351, et les auteurs qu'il cite.

1. *Loi fondamentale de* 1815, art. 105 et suivants.

dont l'une est obligatoire et l'autre facultative, les projets sont ainsi examinés sous toutes leurs faces, et les Chambres ne se trouvent jamais placées dans l'alternative d'écarter un projet utile dans son ensemble, ou de donner, en l'adoptant, leur assentiment à telle ou telle disposition dangereuse qu'il peut renfermer. La faculté d'amendement ainsi acquise, restait à fixer la procédure ; ce fut ici encore l'œuvre du règlement des Chambres (1).

Une première discussion s'ouvre devant la Chambre des Représentants d'abord sur le principe et sur l'ensemble de la proposition ; lorsqu'elle est terminée, le président en prononce la clôture sans demander à l'Assemblée aucun vote et ouvrir devant elle aucune discussion. Les articles sont ensuite mis successivement en délibération avec les amendements qui s'y rapportent. Tout représentant peut alors proposer des amendements que la Chambre doit discuter, s'ils sont *appuyés par cinq membres.* Elle peut les adopter ou les rejeter immédiatement ou les renvoyer à l'examen, soit des sections, soit de la section centrale. Il n'y a rien à dire du cas où tous les articles ont été adoptés sans modification : la Chambre vote sur l'ensemble du projet et le transmet au

1. *Règlement du Sénat belge*, art. 28, 40, 42, 43 et 44.

Règlement de la Chambre des Représentants belges, art. 18, 45, 52, 53, 54 et 55.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 623 et suiv., et 651 et suiv.

Sénat. A l'inverse, si des articles ont été amendés ou rejetés, ils sont soumis à une *seconde discussion*, dans laquelle on ne peut plus présenter que des amendements motivés par la modification ou le rejet des articles primitifs ; et le vote définitif sur l'ensemble suit cette seconde discussion (1).

S'agissant, en fait, du droit d'amendement, non plus de la Chambre des Représentants, mais du Sénat belge, M. *Dupriez* s'exprime ainsi : « Depuis que les partis sont organisés, le Sénat a rarement rejeté des projets votés par la Chambre, mais il leur arrive assez souvent de les amender, surtout lorsqu'ils ne touchent pas aux questions politiques. Si par des amendements peu étudiés, les représentants ont bouleversé l'économie d'un projet, adopté des dispositions obscures, incomplètes ou peu conciliables l'une avec l'autre, le Sénat s'attache à remettre de l'ordre, de la symétrie et de la précision dans la loi. » Et, quant à ce même droit d'amendement en matière de finances, il ajoute : « Les budgets votés par la Chambre sont immédiatement transmis au Sénat. Celui-ci n'a en cette matière aucun droit d'initiative, et, quoiqu'il possède incontestablement le droit d'amendement, il n'en use pour ainsi dire jamais. Il adopte régulièrement les budgets tels que la Chambre les lui a envoyés, après des débats assez courts. Il se-

1. *Dupriez. Les ministres*, t. I, p. 243 et suiv.

rait difficile de trouver dans les annales des vingt-cinq dernières années même un seul exemple d'une modification apportée par le Sénat à un budget (1). »

La seule condition mise à l'exercice du droit d'amendement, c'est donc la *pluralité des signatures*.

Cette condition de la pluralité des signatures n'est pas spéciale aux Chambres belges, nous la trouvons dans nombre d'autres Constitutions.

Ainsi en *Allemagne*, au *Reichtag*, comme nous l'avons vu, les amendements peuvent se produire librement pendant la première et la deuxième lecture, mais pendant la troisième pour être admis aux honneurs de la discussion les amendements doivent être appuyés par trente membres au moins.

Lors de la troisième délibération, on vote sur chacun des articles et sur les amendements qui ont été proposés. La délibération close, on vote sur l'acceptation ou le rejet du projet de loi tout entier. Si des amendements ont été admis en troisième lecture, il faut surseoir au vote final jusqu'à ce que le bureau ait combiné le tout.

La discussion est plus simple pour les motions émanant de membres du Reichtag et ne contenant pas de propositions de loi. Il suffit d'une seule délibération et d'un seul vote ; néanmoins les amendements en cette matière doivent encore être *appuyés par trente membres.*

1. *Dupriez. Les ministres*, t. I, p. 244 et 252.

Quand le *Reichtag* a voté un projet de loi ou qu'il propose des amendements à un projet du *Bundesrath* qui lui est soumis, le président du Reichtag est chargé de l'envoyer au Chancelier qui le soumet au Bundesrath dans sa plus prochaine séance.

Si le Bundesrath juge à propos de modifier le projet, les amendements qu'il propose peuvent être soumis au Reichtag et les débats entre les deux Chambres peuvent se poursuivre jusqu'à ce qu'on arrive à une entente entre les deux Chambres (1).

En *Italie*, les règlements du Parlement exigent, eux aussi, que les amendements soient appuyés par un certain nombre de signatures, et le nombre de celles-ci est plus ou moins élevé suivant les cas.

Ainsi le *règlement de la Chambre des députés italienne* exige pour tout amendement fait à un projet de loi l'*appui de quinze signatures*, tandis que les amendements, comme nous l'avons vu, doivent, en outre, être transmis au président de la Chambre 48 heures avant la discussion du projet de loi.

Les amendements peuvent aussi être déposés

1. *Laband. Le droit public de l'empire allemand*, 6 vol. in-8°, Paris, Giard et Brière, éditeurs, 1900-1904, t. I, p. 322 et suiv., t. II, p. 595 et suiv.

Voir aussi. *Marcel Guillemet.* La procédure parlementaire et les codifications. Thèse, Paris, 1903, p. 104.

Règlement du Reichtag du 10 février 1876, § 17, 18, 19, 20, 23, 49 et 50.

Moreau et Delpech, op. cit, t. I, p. 24 et suiv., p. 34 et suiv.

devant la commission auquel cas leurs auteurs sont admis à venir les discuter devant elle avant les débats en séance plénière. Lorsque la discussion sur un article a été close, la présentation d'articles additionnels ou d'amendements se référant à cet article ne donne pas le droit de parler s'ils ne sont pas *signés par cinq députés*.

Enfin, aucun article additionnel ou amendement ne peut être développé, discuté, ou voté dans la séance même où il a été présenté, s'il n'est *appuyé par dix députés*. La discussion d'un article additionnel ou amendement proposé dans la même séance sera renvoyée au lendemain si le gouvernement, la commission ou *dix* députés autres que les auteurs de l'amendement le demandent.

La même règle existe au Sénat italien ; mais là, pour être pris en considération, l'amendement n'a besoin d'être *signé que par quatre sénateurs* (1).

Le règlement de la *seconde Chambre des États Généraux du Royaume des Pays-Bas* exige aussi un certain nombre de signatures pour qu'un amen-

1. Voir: *Bonghi*. Règlement de la Chambre italienne. *Revue politique et parlementaire*, t. III, 1895, p. 193.

Durier. Notice sur les règlements du Parlement italien. *Bulle de la Société de législation comparée*, t. V, 1876, p. 239.

Règlement de la Chambre des députés italienne, art. 65, 71, 90 et 91.

Règlement du Sénat italien, art. 30, 77 et 78.

Moreau et Delpech, op. cit., t. II, p. 315 et suiv. et p. 359 et suiv.

dement puisse être présenté et discuté; comme pour la Belgique, l'amendement doit être *appuyé par cinq signatures* (1).

En *Espagne* le règlement du *Congrès des députés* exige l'appui de sept signatures pour qu'un amendement soit admis (2).

En *Autriche-Hongrie,* pour qu'un amendement puisse être discuté, il faut que *six membres* l'appuient (3).

En Autriche, à la *Chambre des Seigneurs*, un amendement, pourvu qu'il soit appuyé par un membre, peut se produire en tout état de l'élaboration de la loi; mais, à la *Chambre des députés*, pendant la deuxième délibération, tout amendement, pour être admis, doit être *appuyé par vingt membres* (4).

Le règlement du *Storthing norvégien* exige la signature de *dix* membres pour tous projets ou propositions de lois, et ils doivent être rédigés par écrit.

1. *Règlement de la seconde Chambre des États Généraux du Royaume des Pays-Bas*, entré en vigueur le 1er novembre 1888, art. 66, 74 et 75.

Moreau et Delpech, op. cit., t. II, p. 462.

2. *Règlement du Congrès des députés*, art. 123 et 124.

Moreau et Delpech, op. cit., t. II, p. 77.

3. *Règlement pour la délégation du Reichsrath*, § 31.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 387.

4. *Parlement autrichien.* Chambre des Seigneurs, § 29 et 37.

Règlement de la Chambre des députés, § 31 et 38.

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 436 et suiv., et p. 455 et suiv.

Toutefois un projet peut être exposé oralement lorsqu'il est en étroite relation avec l'affaire en discussion et qu'il est présenté pendant les débats de cette affaire ; il en est de même de tout projet émanant du président en cette qualité (1).

Enfin à la *Chambre des députés de Danemark* (*Folkething*), pour qu'un amendement soit admis lors de la troisième délibération il faut qu'il soit signé par quinze membres (2).

En somme, il résulte de l'exposé de ces diverses constitutions que la condition principale pour qu'un amendement soit pris en considération, c'est qu'il soit appuyé par un certain nombre de signatures. On espère éviter ainsi la présentation d'amendements sans valeur, sans portée sérieuse, et surtout sans aucune relation avec le projet de loi en discussion. En effet, étant donné qu'un amendement doit être signé par plusieurs membres de l'assemblée pour pouvoir être présenté, le membre qui en a l'idée doit chercher des partisans ; il sera ainsi forcé d'exposer son amendement à ses collègues qui lui feront des observations et formuleront des critiques, de telle sorte que, lorsque l'amendement sera présenté, revêtu de toutes les signatures exigées par le règlement, il aura déjà été discuté et retouché et que la

1. *Règlement du Storthing*, art. 27.
Moreau et Delpech. op. cit., t. I', p. 404.
2. *R. Dareste, op cit.*, p. 265.

rédaction qui est alors soumise à l'assemblée sera la meilleure que ses partisans aient pu trouver.

Mais cette condition de la *pluralité des signatures*, si elle rencontre des défenseurs (1), a aussi des détracteurs.

Selon certains auteurs, cette mesure n'a pas une portée bien sérieuse ; en tout cas elle est insuffisante. Dans un rapport fait à la Chambre des Représentants belge au nom de la Commission du règlement, *M. Primez* s'exprime ainsi : « Un amendement obtient toujours l'appui de cinq membres. Cet appui n'a d'autre portée que de permettre de voter sur la proposition ; c'est un bon procédé que l'on ne peut refuser à un ami, parce qu'il n'engage à rien » (2) il est vrai.

D'où, l'intérêt d'examiner la place à faire et la valeur à concéder à un autre système qui consiste à soumettre les amendements à l'examen d'un organe spécial.

III. — *Exigence de la consultation de corps tels que le Conseil d'État (France : Second Empire.)*

Les problèmes sur lesquels les Chambres sont appelées à statuer deviennent de jour en jour plus

1. *Moreau*. La révision du Code civil et la procédure législative. *Livre du centenaire du Code civil*. Paris, Rousseau, éditeur, 1904, t. II, p. 1066.

2. Documents parlementaires de Belgique. Chambre des Représentants, session ordinaire de 1887-1888, séance du 13 avril 1888, p. 185.

nombreux et plus difficiles à résoudre. Pour mener à bien une pareille tâche, la bonne volonté ne suffit pas; il y faut en outre l'esprit de suite et la capacité. Or l'on est forcé de reconnaître que ces deux qualités ne se trouvent pas communément dans les assemblées législatives par suite de leur renouvellement incessant qui empêche toute tradition de s'y établir et à raison même de leur recrutement... Aussi les projets que les spécialistes des assemblées élaborent, fussent-ils parfaits en sortant de leurs mains, deviennent parfois, par l'abus des amendements, incohérents et incompréhensibles (1).

Dans ces conditions l'idée a paru toute naturelle de faire examiner les projets de loi par un organe spécial qui les coordonnerait et donnerait son avis. *En France*, cet avis a été demandé au *Conseil d'État* sous le *Second Empire*. Ce système, s'il était, à cette époque, nouveau dans les textes, ne l'était point comme conception.

Déjà dans la *Constitution de* 1848, l'article 75 disposait : « Le Conseil d'État est consulté sur les projets de loi du gouvernement, qui, d'après la loi devront être soumis à son examen préalable, et sur les projets d'initiative parlementaire, que l'Assemblée lui aura envoyés. » Et l'article 2 de la *loi orga-*

1. *Tarbouriech*. Du Conseil d'État comme organe législatif. *Revue du droit public*, t. II, 1894, p. 262.

nique du Conseil d'État du 3 *mars* 1849 disait : Le Conseil d'État donne son avis sur les projets de loi émanant, soit de l'initiative parlementaire, soit du gouvernement, que l'Assemblée nationale juge à propos de lui renvoyer. »

A propos de l'élaboration de cette Constitution de 1848, *M. Marcel Barthe* avait critiqué le projet d'organisation qu'on voulait donner au Conseil d'Etat, et indiqué les difficultés qui se présenteraient au point de vue des amendements : « Nul ne peut se dissimuler, disait-il, pas plus les partisans d'une Chambre unique, que les partisans de deux Assemblées, que parfois on peut laisser passer à la fin d'une séance, quand l'assemblée est distraite, préoccupée d'une passion ou d'un évènement politique, un amendement qui détruit complètement l'économie d'une loi et se trouve en contradiction formelle avec les dispositions déjà votées. Ah bien ! votre Conseil d'État ne peut pas remédier à cet inconvénient ; vous n'avez pas osé lui donner un droit de révision et vous avez peut-être bien fait ; car si vous lui aviez accordé cette faculté, il aurait pu en résulter un antagonisme sérieux dans certaines circonstances. Le Conseil d'Etat aurait pu affaiblir l'autorité d'une loi, sans obtenir qu'on remédiât aux inconvénients qu'il aurait cru y reconnaître (1). »

1. Séance de l'Assemblée nationale du 13 octobre 1848. *Moniteur Universel* du 14 octobre, p. 2831-2835.

Ce qu'avait ainsi déconseillé M. Barthe fut fait en 1869. Le *sénatus-consulte du 8 septembre 1869* modificatif de la Constitution disposait dans l'article 8 : « Aucun amendement ne peut être mis en délibération, s'il n'a été renvoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi et communiqué au gouvernement. Lorsque le gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis et le Corps législatif prononce. »

Avec ce texte, le *Sénat,* au point de vue de l'initiative conservait seulement les droits à lui accordés par la Constitution de 1852, mais il acquérait une sorte de droit d'amendement indirect. Non seulement il aurait dorénavant le droit de s'opposer à la promulgation des lois dans tous les cas quelconques, au lieu du droit d'opposition limité à des cas spéciaux prévu par la Constitution de 1852 ; mais encore il pourrait, disait l'article 5 du sénatus-consulte de 1869, en indiquant les modifications dont une loi lui paraîtrait susceptible, décider qu'elle serait renvoyée à une nouvelle délibération du Corps législatif. Quant au *Corps Législatif,* c'était d'une manière complète, peut-on dire, qu'il avait le droit d'initiative et le droit d'amendement. Tout amendement, avant d'être mis en délibération, était envoyé à la commission chargée d'examiner le projet de loi et communiqué au gouvernement ; lorsque le gouvernement et la commission n'étaient pas d'accord,

le Conseil d'État donnait son avis et le Corps législatif prononçait.

A notre avis, c'était là une sage règlementation de l'exercice du droit d'amendement, et non une atteinte à son principe. L'amendement était, en effet, assuré d'être soumis aux délibérations de la Chambre, malgré un avis contraire du Conseil d'État ; le dernier mot par suite appartenait toujours au législateur ; l'avis du Conseil d'État était là seulement pour l'éclairer. Cet avis n'était même pas demandé au Conseil d'État si la commission et le gouvernement étaient d'accord pour accepter l'amendement. D'ailleurs dans l'exposé des motifs du projet de sénatus-consulte que le ministre de la justice *Duvergier* présentait au Sénat au nom de l'empereur, le système était expliqué : « L'empereur a seul aujourd'hui l'initiative des lois. Le Corps législatif peut faire connaître sa pensée sur les mesures législatives qu'il croirait nécessaire de prendre dans l'intérêt du pays au moyen d'amendements aux projets du gouvernement, ou par des interpellations qui, de leur nature n'expriment que d'une manière incomplète le sentiment de l'Assemblée. A l'avenir, il aura en outre la faculté de formuler ses idées dans un texte clair, précis, sur lequel la discussion pourra s'établir au grand jour. Au moment où le droit d'amendement va pouvoir s'exercer dans toute sa plénitude, il est naturel de reconnaître au Corps législatif le droit d'initiative

qui dérive des mêmes principes et répond aux intentions qui ont dicté les réformes actuelles. Mais dans toutes les anciennes assemblées l'exercice de ce droit d'initiative a été, pour en prévenir les abus, soumis à une réglementation. Ce sera au Corps législatif, dans son règlement intérieur, à prendre les précautions qu'il jugera nécessaires à cet égard (1).»

Un des articles du projet donnait, en effet, au Sénat et au Corps législatif le droit de faire eux-mêmes leur règlement ; jusqu'alors c'était le gouvernement même qui leur avait donné leur règlement intérieur (2).

Le langage du ministre, comme le projet d'ailleurs, était donc empreint d'un esprit vraiment libéral. « La question des amendements, continuait-il, a été déjà plus d'une fois soulevée et tranchée différemment par divers actes constitutionnels. Malgré de nouvelles facilités, la procédure présente encore des complications, entraîne des lenteurs, enfin l'impossibilité de mettre en délibération l'amendement rejeté par le Conseil d'État enlève au Corps législatif la faculté d'introduire dans la loi la disposition qu'il peut croire répondre le mieux à son opinion. Le projet de sénatus-consulte contient une in-

1. *Michon, op. cit.*, p. 142.

2. Règlement du Sénat du 10 janvier 1870. Art. 41. *Journal officiel* du 6 janvier, p. 21. Règlement de la Chambre des députés du 2 février 1870, art. 42 à 45. *Journal officiel* du 14 janvier, p. 84.

novation considérable que nous avons déjà indiquée : il n'appelle le Conseil d'État qu'à *donner son avis* sur les amendements non acceptés par le gouvernement. Le Corps législatif prononce ensuite définitivement. Sans doute le Conseil d'État avait conservé jusqu'ici un droit que la Constitution lui avait donné mais depuis que les ministres sont appelés aux Chambres l'exercice de ce droit devenait délicat. C'est par des rapports constants entre les commissions et les membres du gouvernement que les difficultés s'aplanissent, que les transactions s'opèrent ; il est préférable que rien ne vienne retarder cet accord. Le sénatus-consulte veut toutefois que le Conseil d'État soit nécessairement appelé à donner son avis lorsque l'amendement n'est pas accepté par le gouvernement. Cette prescription a pour but de faire connaître, dans l'espèce de conflit élevé entre les ministres et la commission ou l'auteur de l'amendement, l'opinion des hommes éclairés qui ont préparé le projet. Pour les lois compliquées, où les antinomies peuvent si facilement se produire, une pareille intervention sera toujours précieuse (1). »

Tel était le dessein poursuivi ; le texte qui l'a réalisé seul prêta à quelque discussion. Quant au paragraphe deuxième, qui était ainsi conçu : « Lorsque le gouvernement n'accepte pas l'amendement, le Conseil d'État donne son avis, le Corps législatif pro-

1. Séance du Sénat du 2 août 1869 *Journal officiel* du 3 août, p. 1052.

nonce ensuite définitivement », cette rédaction fut déclarée par le Premier président *Devienne* défectueuse. « Pour que, dit-il, le Conseil d'État soit appelé à donner son avis, elle exige que le gouvernement déclare qu'il n'accepte pas l'amendement. D'abord il est très possible que le gouvernement n'ait pas une opinion formée et que ce soit seulement un examen qu'il entende réclamer, c'est ce qui arrivera presque toujours quand il s'agira d'une loi considérable, d'amendements multipliés dont la conciliation sera difficile. Faut-il imposer au gouvernement la nécessité de déclarer une opinion qu'il n'a point encore pour obtenir un examen par lui demandé précisément afin de se former un avis ? D'un autre côté, en présence de la déclaration du gouvernement qu'il rejette la proposition, la situation du Conseil d'État n'est pas entière. Sans doute cela ne détruit pas l'indépendance de sa décision, mais la place sous le poids d'une réprobation ministérielle déjà articulée. Ne vaut-il pas évidemment mieux que les amendements soient appréciés par le Conseil d'État, sans précédent qui les discrédite dans une certaine mesure tels qu'ils sont en eux-mêmes et dans leurs rapports avec la loi qu'ils entendent modifier ? Votre commission touchée de ces considérations vous propose de rédiger le deuxième paragraphe de l'article 8 ainsi qu'il suit : Lorsque le gouvernement et la commission ne sont pas d'accord, le

le Conseil d'État donne son avis et le Corps législatif prononce » (1), et le texte fut ainsi voté.

Dans la discussion, *M. Boulay (de la Meurthe)* fut le seul à critiquer l'ensemble des dispositions et l'esprit libéral du sénatus-consulte. A propos du droit d'amendement, il s'exprima ainsi : « Il restait au Conseil d'État un pouvoir qui était encore très grand, c'était le droit de rejeter les amendements. Que substitue-t-on à cette prérogative ? On lui substitue celle de donner un avis. Oh ! des avis, le Conseil d'État en donne toutes les fois qu'on lui en demande, là n'est pas l'important. Dès lors que vous faites disparaître le droit d'amendement qui appartenait au Conseil d'État, vous amoindrissez ce corps, vous lui ôtez son caractère. Ce n'est plus un corps politique, ce n'est plus qu'un corps administratif, et il y a une différence essentielle que je regrette bien sincèrement parce qu'il y avait là une force pour le gouvernement. Ainsi, lorsqu'un amendement était présenté, si cet amendement n'était pas accepté par le Conseil d'État, le gouvernement était couvert. C'était le Conseil d'État qui rejetait l'amendement ; aujourd'hui la responsabilité va peser tout entière sur le gouvernement. Je crois qu'il y a dans ce changement quelque chose de très regrettable. »

Tous les autres orateurs, au contraire, en rendant

1. Séance du Sénat du 25 août 1869. *Journal officiel* du 26 août, p. 1142.

justice aux dispositions libérales du sénatus-consulte ne prirent la parole que pour en demander l'extension.

A propos du droit d'amendement indirect accordé au Sénat, *M. le comte Monnier de la Sizeranne* disait : « Je m'arrête à l'article 5, qui, selon moi, confère en fait au Sénat le droit d'amendement. Si même cet article n'a pas été plus explicite à cet égard, c'est probablement pour qu'un corps déjà investi du pouvoir constituant ne parût pas y joindre le pouvoir législatif dans une trop grande mesure ; mais, lorsque j'y trouve la faculté de renvoyer une loi au Corps législatif en lui indiquant les modifications dont elle lui semble susceptible, ce qui implique celle de substituer au besoin un contre-projet au projet proposé, lorsque je vois qu'il fait disparaître l'interdiction de s'opposer à la promulgation d'une loi pour autre chose que son inconstitutionnalité, je passe volontiers sur ce qu'il ne dit pas en toutes lettres pour n'apercevoir que ce qu'il concède en réalité (1). »

Quelques semaines après, un *décret du 8 novembre* 1869 rendu en exécution du sénatus-consulte, pour réglementer les rapports de l'empereur, du Sénat, du Corps législatif et du Conseil d'État,

1. Séance du Sénat du 1er septembre 1869. *Journal officiel* du 2 septembre, p. 1170 et suiv.

énonça, en son article 18 la procédure à suivre pour transmettre les amendements au Conseil d'État : « Les amendements sur lesquels le Conseil d'État doit être appelé à donner son avis conformément à l'article 8 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, sont transmis directement par le Président du Corps législatif au ministre présidant le Conseil d'État, qui en avise le ministre dans les attributions duquel rentre le projet de loi. Le Conseil d'État est immédiatement convoqué et son avis est adressé au Président du Corps législatif et au ministre compétent par le ministre président le Conseil. »

Cet article, qui concernait ainsi la transmission des amendements au Président du Conseil d'État venait immédiatement après l'article traitant des projets du gouvernement, et précédait, au contraire, celui relatif aux propositions dues à l'initative privée (1). Cet argument de texte est important, pour

1. Décret du 8 novembre 1869.

Article 17. — Les projets de lois présentés par le gouvernement sont, avec les décrets qui nomment les conseillers d'État et les commissaires chargés de soutenir la discussion, apportés et lus au Corps législatif par les ministres désignés dans le décret de présentation ou transmis au Président du Corps législatif qui en donne communication en séance publique.

Article 19. — Toute proposition de loi présentée par un député est immédiatement transmise par le Président du Corps législatif au ministre dans les attributions duquel rentre le projet et au ministre de la Justice.

autant qu'il s'agit de préciser la portée relative de la réforme réalisée : il vient, en effet, corroborer celui qui résulte de certains passages des discours rapportés ci-dessus pour convaincre que la consultation du Conseil d'État, règlementée par l'article 8 du sénatus-consulte, ne concernait que les amendements à un *projet du gouvernement* et non ceux se rapportant à une *proposition d'un membre du Corps législatif*. Avant ce sénatus-consulte, d'ailleurs, on ne concevait que cette catégorie d'amendements, puisqu'il n'y avait que des projets gouvernementaux et pas de propositions parlementaires.

L'article 8 du sénatus-consulte n'avait donc eu qu'un but, celui de substituer le simple avis du Conseil d'État là où l'autorisation était autrefois nécessaire pour la discussion des amendements, et point du tout celui, plus complexe, d'imposer cette formalité de l'avis pour une catégorie nouvelle d'amendements. D'un autre côté, au moment même où l'on accordait aux députés en toute liberté le droit d'initiative proprement dite, il eût paru anormal d'assujettir à la consultation du Conseil d'État les amendements s'appliquant à ces propositions d'initiative individuelle qui n'étaient pas elles soumises à cette consultation. Au demeurant, cette organisation du travail législatif dura trop peu de temps pour qu'on puisse en apprécier les résultats.

La *Constitution du* 21 *mai* 1870 vint bien vite sim-

plifier encore les choses avec son article 42 entre autres, qui abrogea l'article 8 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 ; l'avis du Conseil d'État fut supprimé, si bien que le droit d'amendement devint absolument libre pour le Corps législatif comme pour le Sénat. Un amendement du comte *de Ségur d'Aguesseau*, qui avait proposé de maintenir au contraire les dispositions du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, avait été repoussé.

Dans la séance du Sénat du 18 avril 1870, le *Premier président Devienne* s'était à cet égard exprimé comme voici dans son second rapport : « Le renvoi d'un amendement à la délibération du Conseil d'État a paru devenir inutile, en présence du contrôle absolu que chacune des Chambres exerce aujourd'hui sur le travail de l'autre. Ce double examen rend moins redoutable la discussion trop rapide des amendements introduits au milieu d'une délibération. Dès lors, l'obligation imposée par le sénatus-consulte de 1869, qui peut ralentir sans nécessité la marche des débats, n'a pas semblé devoir être maintenue (1). »

Sous la nouvelle *Constitution du 21 mai* 1870, le Sénat et le Corps législatif possédaient tous les deux le droit d'amendement, découlant implicitement du droit d'initiative ; elle le leur laissait même sans

1. Séance du Sénat du 18 avril 1870. *Journal officiel* du 19 avril, p. 694.

autre réglementation que celle qu'ils édicteraient chacun individuellement dans sa propre sagesse, en vertu de leur droit propre de faire le règlement (1). Le *décret impérial du* 29 *mai* 1870, fixant à nouveau les rapports entre l'empereur, les deux Chambres et le Conseil d'État, abrogea le décret antérieur du 8 novembre 1869. Bref, les restrictions assez naturelles apportées peu auparavant au droit d'amendement, eurent vite fait de disparaître ; et la fin de l'Empire se marque par une pratique extrêmement large du droit d'amendement, conforme aux desseins du parti libéral et concédé sans réserves au Sénat lui-même : on sait, en effet, à ce dernier point de vue que d'après l'article 12 de la Constitution de 1870, le Sénat n'avait pas la faculté de proposer les lois d'impôt, mais pouvait du moins les amender librement : ce droit d'amendement lui fut expressément reconnu, lors de la discussion de l'article 12 du sénatus-consulte, dans la séance du 14 avril 1870 ; alors que le *baron Brenier* demandait « que la faculté accordée au Sénat de proposer des amendements et d'introduire des modifications dans les lois d'impôts fût inscrite dans la Constitution, à l'instar de la disposi-

1. *Règlement du Sénat du 8 juin 1870,* art. 39, 40, 41, 42 et 56. *Journal officiel* du 4 juin 1870, p. 933.

Règlement de la Chambre des députés du 2 février 1870, art. 42, 43, 44, 45 et 46.

Journal officiel du 14 janvier, p. 84.

tion qui existait aux Etats-Unis », M. *Quentin-Bauchard* l'interrompit en disant : « C'est le droit ! », et le garde des sceaux, M. *Émile Ollivier* ajoutait : « Aux États-Unis, il a été nécessaire d'attribuer d'une manière spéciale le droit d'amendement au Sénat, parce qu'il n'avait pas le droit d'initiative des lois. Aujourd'hui, en France, c'est inutile, puisque les droits du Sénat sont les mêmes que ceux du Corps législatif, qu'il n'y a entre les deux assemblées qu'une seule différence, celle qui tient à la priorité des lois d'impôts, qui, en vertu d'une coutume et d'un droit, est assurée au Corps législatif... Lorsqu'on a dit d'un corps qu'il a la plénitude de la puissance législative, il n'est pas nécessaire d'ajouter qu'il peut proposer des amendements sur toutes les lois et par conséquent sur les lois d'impôt (1). »

De nos jours certains auteurs préconisent ce système que les amendements doivent être soumis à l'avis du Conseil d'État ; ainsi en France *Jules Simon* et *M. Michon* ont développé cette opinion. Jules Simon s'en tient à un simple avis du Conseil d'État (2), Michon voudrait une *collaboration intime entre le Conseil d'État et la commission parlementaire.* « Il y

1. Séance du Sénat du 14 avril 1870. *Journal officiel* du 15 avril, p. 679.

2. *Jules Simon.* Le régime parlementaire en 1894. *Revue politique et parlementaire*, t. I, 1894, p. 15.

Voir aussi *Tarbouriech*, *op. cit.*, p. 263 à 285.

aurait, dit-il, des conclusions écrites du Conseil d'État et des observations orales présentées par les commissaires du Conseil d'État. Ces observations orales pourraient être très utiles, d'ailleurs, pour faire connaître l'avis du Conseil sur les amendements nouveaux, qui se seraient produits depuis le moment où il aurait transmis ses conclusions écrites à la commission » (1).

Ce même système a trouvé de chauds partisans en *Belgique* (2). M. *Dupriez*, il est vrai, trouve ce procédé inapplicable, car il amènerait un bouleversement complet dans les habitudes de la Chambre. « Tout ce qui pourrait être obtenu, dit-il, ce serait une certaine règlementation du droit d'amendement, de manière à assurer autant que possible l'étude préalable des amendements par la section centrale ou par la commission. A défaut de l'assistance d'un Conseil d'État, les ministres devraient chercher à s'assurer un aide efficace dans les bureaux de leur départements. C'est ce qu'avait bien compris le premier chef du nouveau département de l'Industrie et du Travail, M. *Nyssens*, qui avait eu soin de s'entourer de fonctionnaires d'élite dans la préparation des

1. *Michon, op. cit.*, p. 335-340.

2. Conférence du jeune barreau d'Anvers, séance de rentrée du 10 novembre 1879. *De l'institution d'un Conseil d'État en Belgique*, discours prononcé par M. *Albert Van Zuylen*. *La Belgique judiciaire* du jeudi 5 février 1880.

travaux législatifs, il y a lieu de croire que son exemple sera bientôt suivi par les chefs d'autres départements » (1).

IV. — *Procédé de la guillotine sèche* (*Angleterre*) *et Règle des cinq minutes et de la question préalable* (*États-Unis*).

A. — L'*Angleterre* mérite qu'on lui fasse une place spéciale, soit parce que ce pays est celui où le régime parlementaire s'est développé avec le plus de perfection, soit parce que son système, faute d'être complètement original, offre des particularités ailleurs inusitées. Le droit d'amendement y appartient d'une façon absolue au Parlement, et il n'y connaît d'autres restrictions que celles que les assemblées se sont imposées dans leur règlement intérieur ou que la tradition a introduites dans les mœurs parlementaires (2).

Comme ailleurs, l'amendement doit être appuyé (*seconded*); sans quoi le *speaker* ne le met pas aux voix (3), sous quelque forme qu'il se présente.

Les amendements à un projet de loi peuvent se présenter sous trois formes : ils consistent tantôt à

1. *Dupriez. Le gouvernement parlementaire en Belgique*, p. 612-619.
2. Nous n'étudions à ce propos que les bills publics.
3. *Franqueville*, *op. cit.*, t. III, p. 97 à 100.

remplacer, tantôt à ajouter certains mots ou certaines phrases au texte original. Bien qu'il soit d'usage que les membres donnent, à l'avance, avis des amendements qu'ils comptent proposer, la règle est que tout amendement doit être présenté au moment où le président (Speaker) soumet au vote de la Chambre la proposition principale.

Les amendement doivent, comme nous l'avons vu, avoir un rapport direct avec la question à laquelle ils se rapportent. Le 28 février 1882, la Chambre était saisie d'une motion portant que M. *Davitt* était incapable d'être élu ; le *Speaker* refusa de mettre aux voix un amendement portant « que la Chambre vote une adresse à la Couronne pour obtenir l'amnistie de M. Davitt (1). »

Tant que le bill est discuté par la commission, des amendements peuvent être apportés à n'importe laquelle de ses dispositions (2).

1. *Franqueville, op. cit.*, p. 100.

2. *Anson, op. cit.*, p. 305.

Voir aussi :

Règlement de la Chambre des Lords. Affaires publiques, XXXIX, Art 144, 145.

Règlement de la Chambre des Communes. Affaires publiques, 6, 34, 39, 40, 42, 53, 85, 86, 97, 202, 214, 216, 217, 218, 220, 240, 241, 242, 244, et 246.

Moreau et Delpech. op. cit., t. I, p. 108, 231, 263, 277, 306 et suiv. 339 et suiv., et 368 et suiv.

A. Ephraïm. Le régime parlementaire enAngleterre et en France. *Revue politique et parlementaire*, t. VII,1896, p. 581.

Lorsque le Comité de la Chambre entière est formé, le président lit successivement le numéro de chaque article avec le sommaire marginal qui en indique l'objet. Aucun membre ne peut parler sur une clause avant qu'un amendement ait été présenté, ou s'il n'y a pas d'amendement, avant que le président ait posé la question : *que cette clause soit maintenue dans le bill.* Les amendements ne peuvent alors porter que sur l'article en discussion, et, s'il y en a plusieurs, ils ne peuvent s'appliquer qu'à la partie de l'article non encore votée ; ils ne peuvent non plus avoir un objet autre que celui traité par l'article en discussion, mais chaque membre peut proposer une disposition additionnelle, lorsque l'examen des articles est achevé.

Quand le comité a terminé ses travaux, le président met aux voix la question : *que je rapporte ce bill sans amendements (ou avec les amendements) à la Chambre ;* après quoi la séance du comité est finie et le *Speaker* reprend sa place. Le *chairman* du comité s'approche alors du fauteuil et rapporte au nom du comité que « *le comité a entièrement examiné le bill et y a fait des amendements* » ou que « *le comité a entièrement examiné le bill et lui a ordonné de le rapporter sans amendements* » (1).

L'énergie du droit d'amendement et la considération dont il jouit sont telles, au surplus, que, pour

1. *De Franqueville, op. cit.*, t. III, p. 392 et suiv.

en sauvegarder l'effet, dès lors que les formes mises à son exercice ont été observées, il y a des procédures particulières.

Voyons ce qui se produit lorsqu'un bill a été envoyé par la Chambre des Communes à la Chambre des Lords et que celle ci le retourna à l'autre avec des amendements : ou bien la Chambre des Communes accepte les amendements de la Chambre des Lords, ou elle ne les accepte pas ; si elle les accepte, tout est parfait ; si elle ne les accepte pas, une entente doit intervenir entre les deux Chambres.

Si aucune entente n'intervient, il existe, à vrai dire, deux moyens de faire connaître les motifs de cette divergence d'opinions et d'amener un accord : le premier est une *conférence*, le second un *exposé de motifs rédigé* par une commission de la Chambre non consentante et adressé à l'autre Chambre avec le bill amendé.

La Conférence est une réunion de membres désignés par leur Chambre respective ; ces délégués sont appelés *managers*. Les managers de la Chambre non consentante sont chargés par elle de rédiger un sommaire des motifs de son dissentiment et de les exposer aux managers de l'autre Chambre. Mais on ne recourt à l'argumentation et on n'entre dans des explications que si la conférence est libre auquel cas chaque groupe de managers s'efforce de persuader l'autre ou d'amener un accord convenable.

La conférence est une cérémonie très formaliste ; les députés des Communes sont debout et tête nue ; les Lords sont assis et ne se découvrent que pour parler et au moment où ils s'assoient ou quittent leur siège (1).

Aujourd'hui on ne recourt plus à la conférence : il n'y a pas eu de conférence libre depuis 1836. En 1851, les Chambres convinrent, en effet, de se *communiquer*, sous forme de messages, les motifs de leur refus d'approuver un amendement ou de leur persistance à en exiger, toutes les fois que la conférence ne serait pas formellement demandée par l'une d'elles ; et c'est la pratique qui est depuis lors suivie. Dans cet ordre d'idées, on peut donner, comme exemple de la façon dont les Chambres arrivent à s'entendre, la procédure suivie en 1881 lors du vote de l'*Irish Land Act*.

La Chambre des Lords renvoya le bill à la Chambre des Communes avec des amendements que celle-ci ne pouvait accepter. Sur quoi il fut « ordonné

1. *Règlement de la Chambre des Lords.*

Résolution relative aux conférences du 15 mai 1851 : Dans le cas où la Chambre des Communes désapprouve des amendements faits par les Lords, ou insiste sur des amendements que les Lords ont rejetés, les Lords désirent connaître les raisons qu'a la Chambre des Communes pour désapprouver ou insister (suivant le cas) par message, sans conférence, à moins qu'à un moment quelconque, la Chambre des Communes ne désire les communiquer à une conférence (*Résolution identique pour la Chambre des Communes*).

Moreau et Delpech, op. cit., t. I, p. 134.

qu'une commission soit nommée pour rédiger un sommaire des raisons à notifier aux Lords, qui empêchent les Communes de consentir aux amendements apportés au bill par leurs seigneuries. La commission fut aussitôt nommée ; elle comprenait entre autres membres *M. Gladstone,* et elle devait se retirer immédiatement. »

La commission déposa sans tarder son rapport : il fut « ordonné qu'un message soit envoyé aux Lords pour leur communiquer lesdites raisons (avec le bill et les amendements) ; lequel message sera porté par le clerk ».

Les Lords rejetèrent les amendements des Communes et par un message analogue leur firent connaître les raisons de leur dissentiment. Après d'autres communications du même genre, un message fut enfin adressé à la Chambre des Communes par sir William Rose, clerk of the Parliament, en vue de lui faire savoir « que les Lords acceptent les amendements apportés par les Communes aux amendements faits par les Lords, ainsi que les nouveaux amendements apportés par les Communes audit bill et ne maintiennent pas leurs amendements audit bill auxquels les Communes n'ont pas consenti (1) ».

Toutefois, il est des règles spéciales quant au *bud-*

1. *Anson, op. cit.*, p. 308 et suiv.
Erskine May, op. cit., t. II, p. 55 et suiv.

get des dépenses : en principe le droit d'amendement des membres du Parlement anglais existe et est reconnu, mais il est particulièrement restreint eu égard à son bénéfice et à certaines matières. Ainsi les membres du Parlement anglais peuvent proposer de diminuer les subsides demandés par le gouvernement, mais non de les augmenter. Au contraire, lorsque les taxes proposées par le gouvernement sont discutées par le comité des voies et moyens, tout membre peut proposer par amendement de diminuer une taxe et de relever telle autre, de supprimer telle source de revenus et de la remplacer par une autre équivalente (1). Au reste, la Chambre a rarement fait usage de son droit d'amendement, et, depuis un demi-siècle, le nombre des cas dans lesquels les propositions financières du gouvernement ont été modifiées est si peu considérable qu'on pourrait facilement les compter (2). Elle met de la discrétion à son droit de réduire les dépenses, et, de son côté le gouvernement ne s'expose pas à lui demander des crédits qu'il craint de voir accueillir défavorablement. En tout cas la Chambre des Communes s'arroge à elle seule le droit d'amender et de modifier le budget, et elle dénie

1. *A. Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre.* Collection Boucard et Jèze, 2 vol. in-8°, Paris, Giard et Brière, 1900, t. II, p. 299.

2. *De Franqueville, op. cit.*, t. III, p. 520.

complètement ce droit à la Chambre des Lords (1). Elle a usé à cet égard, on le sait, de procédés qui remontent loin, et dont l'effet sûr fut toujours renouvelé. Ainsi à propos d'un bill de finances, les Lords proposèrent des amendements qui étaient devenus, par suite du retard du bill, incontestablement nécessaires. La Chambre des Communes les repoussa cependant, sous le prétexte qu'ils empiétaient sur les privilèges qui sont les siens en matière de bills de finances ; mais elle offrit elle-même d'ajouter au bill, pour produire l'effet voulu par les Lords, une clause qui n'aurait aucun lien avec les amendements de la Chambre des Lords ; elle faisait valoir que ce moyen était soutenu par des précédents et qu'il n'était pas d'un emploi contraire aux règles parlementaires dans un cas difficile et auquel il ne pouvait être remédié d'aucune autre manière. Les Lords refusèrent ce système et le bill fut repoussé (2).

En outre, la Chambre des Communes use d'un moyen original pour empêcher les débats de traîner en longueur par suite de la présentation de trop nombreux amendements à un projet de loi.

1. Voir à ce propos :

Anson, op. cit., p. 318.

Laboulaye. Histoire des États Unis, 3 vol. in-8°, 5e édition, Paris, 1870, t. III, p. 411.

Erskine May, op. cit., t. II, p. 137 et suiv.

2. *Th. Jefferson, op. cit.*, p. 135.

Voici ce système: Lorsqu'il appert que l'opposition se propose de faire traîner les choses en longueur pour retarder indéfiniment le vote final ; lorsque, par exemple, il lui arrive, comme dans une occasion récente de déposer plus de cent amendements sur un projet de quatre ou cinq articles, la Chambre décide, par une résolution spéciale, que la discussion du projet ne se prolongera pas au delà d'un délai déterminé, passé ce délai, on procède au vote sans plus ample débat. « A première vue cette solution semble singulièrement restrictive du droit des minorités; elle constitue une sorte de *guillotine sèche* sous laquelle succombent indifféremment contre-projets et amendements, ou du moins,— puisque ceux-ci restent cependant individuellement soumis au vote,— les exposés de motifs destinés à les appuyer. Et pourtant, la moindre réflexion permet d'apercevoir qu'aucune combinaison n'est en réalité plus déférente pour les minorités. La majorité leur dit en effet : Il me faut en finir avec telle question avant telle époque déterminée, car j'aurai ensuite à statuer sur d'autres objets pressants. D'ici là je vous laisse le champ libre. Parlez dans la discussion générale, si tel est votre bon plaisir. Dirigez votre effort, si vous le préférez, contre tel article du projet ou sur tel de vos amendements que vous choisirez à votre fantaisie. Là où vous porterez le combat, je l'accepterai et je me défendrai. Mais, comme nous ne disposons en définitive

que d'un temps limité pour expédier les affaires dont moi majorité j'ai la charge, une fois expiré le délai que je vous accorde pour cette bataille, nous passerons à d'autres exercices (1). »

Ce système de la guillotine sèche, en dépit de son apparente brutalité, nous paraît d'une utilité incontestable. *En France,* elle a séduit nos meilleurs parlementaires, entre autres *M. André Lebon.* « Nous ne verrions, quant à nous, dit-il, aucune objection de principe à introduire une pratique analogue dans nos mœurs parlementaires, en admettant même au besoin que, pour en atténuer les inconvénients éventuels, le règlement prît la peine de décider qu'aucun débat ainsi limité ne pût s'étendre à moins de cinq à six séances. A considérer les choses de près en effet, quels que soient le zèle, l'acharnement ou la fertilité de nos orateurs, il n'est guère de sujet, qui, après trois discours contre et autant de discours pour, n'ait été éclairé dans toutes ses parties et jusque dans ses moindres recours (2). »

Mais voici qu'avec l'avantage d'un système il faut en apercevoir les dangers et qu'assez naturellement l'esprit est pris de curiosité quant aux pays comme il en existe et dont il faut encore parler, où une majorité jalouse de ses prérogatives se sert maintes fois du droit d'amendement comme moyen d'empêcher d'aboutir les projets de ses adversaires.

1. et 2. *A. Lebon, op. cit.*, p. 228.

B. — L'état démocratique accuse une évolution dans les mœurs parlementaires ; en particulier, en ce qui concerne le droit d'amendement, l'idée première, en vertu de laquelle ce droit a été accordé aux membres des assemblées législatives est, au fur et à mesure du développement de ce régime, de plus en plus faussée.

Si les Parlements jouissent de ce droit, c'est le plus souvent, pour permettre à la minorité de modifier les propositions de lois de la majorité. Or souvent il n'en est plus ainsi dans le gouvernement démocratique ; une majorité, jalouse de ses droits se sert du droit d'amendement comme d'un moyen d'obstruction pour imposer ses idées à la minorité, pour empêcher que celle ci ne modifie d'une façon même partielle ce qui est sa volonté. C'est ce qui s'observe aux États-Unis.

Les *États-Unis d'Amérique* sont le type du pays démocratique par excellence : les partis politiques y sont fortement organisés et disciplinés ; et la majorité, maîtresse du pouvoir, se sert de divers moyens pour empêcher que la minorité n'amende ses projets, tandis qu'elle trouve dans le règlement intérieur des assemblées divers procédés dont elle use et abuse pour arriver à son but. « Les Américains, dit *André Lebon*, gens pratiques et pressés, ont les premiers cherché à se défendre contre les discoureurs. Bien qu'il soient républicains et démocrates, nous nous garderons

bien de prendre pour modèle la procédure usitée dans leur *Chambre des Représentants* : elle est ou peut devenir la négation même de la liberté de discussion, car par le jeu combiné de la *règle des cinq minutes*, de la *question préalable* et du *droit donné au rapporteur d'un projet de disposer en faveur de qui bon lui semble du temps qui lui est imparti pour faire passer le projet dont il a charge*, elle permet de réduire le rôle de la Chambre à celui d'un appareil d'émission et d'enregistrement des votes (1) » Pour notre étude c'est la *règle des cinq minutes* qui, seule, est intéressante.

La discussion générale sur un projet de loi close, tout membre, qui à ce moment-là voudrait encore exposer un amendement, n'aura droit qu'à cinq minutes pour le présenter ; puis le membre qui a obtenu le *parquet* le premier a aussi le droit de parler cinq minutes contre cet amendement, ce privilège de discussion étant aussi accordé en faveur et à l'encontre de tout amendement. Qui plus est, le *comité de la Chambre entière* peut, à la suite d'un vote de la majorité des membres présents, et après que le débat des cinq minutes a commencé sur les amendements qui ont été proposés à une section ou à un paragraphe d'un projet de loi, clôturer tout débat sur cette section ou ce paragraphe ou, à son choix,

1. *André Lebon, op. cit.*, p. 226

sur les seuls amendements en discussion (1). Bref, en vertu de cette règle, la minorité est complètement asservie, et tout amendement émané d'elle ne peut guère aboutir qu'à un échec.

Ce n'est point à dire cependant que le *règlement de la Chambre des représentants* ne contienne sur les conditions, la portée et les effets des amendements, des règles qu'il n'est point sans intérêt de rapporter ici, comme détails de procédure se référant, les uns au rejet ou à l'acceptation de l'amendement, les autres aux modes de votation employés à son égard (2).

Ainsi, au premier point de vue, si un amendement incompatible avec un autre déjà adopté est présenté, la Chambre trouvera dans cette contradiction une raison suffisante pour le repousser, étant donné que le président n'est pas compétent pour le supprimer comme si cet amendement était contre l'ordre. Dans un ordre d'idées inverse, c'est un fait que des amendements peuvent être proposés, tels même qu'ils modifient la nature de la proposition ; c'est là un moyen de se débarrasser d'une proposition que de lui don-

1. *Réglement de la Chambre des Représentants.* Règle XXIII, nos 5, 6 et 7.

Moreau et Delpech op. cit., t. II, p. 163.

2. *Règlement de la Chambre des représentants.* Cpr. Règles XIX, Des amendements ; XX, Des amendements du Sénat ; XXIV, Ordre des affaires ; XLV, Impressions.

Moreau et Delpech. op. cit., t. II, p. 160 et suiv.

ner une occupation tout autre que celle voulue par ses auteurs, de façon que ceux-là mêmes votent contre elle. Ainsi un nouveau bill peut être introduit par voie d'amendement sur ces mots : « Qu'il soit ordonné, etc... »

Au deuxième point de vue, touchant les modes de présentation et de votation des amendements, la série des règles a été énoncée par *Jefferson*(1) ; il y a peut-être lieu ici de les ramener à quelques chefs, suivant la portée de l'amendement, pour expliquer la pratique parlementaire. Tout d'abord, si l'amendement proposé consiste à retrancher certains mots, il peut être proposé, comme amendement à cet amendement, de supprimer une partie des mots de l'amendement; ce qui revient à les maintenir dans le bill ; la question parlementaire à poser en ce cas est toujours celle de savoir « Si les mots doivent faire partie du bill ». Si, au contraire, l'amendement proposé consiste dans l'insertion d'un paragraphe ou de partie d'un paragraphe, ses partisans, avant que la question ne soit posée de savoir s'il doit être inséré, peuvent, par amendements, le rendre aussi parfait qu'il leur est possible. Après quoi, s'il est admis, il ne peut plus être amendé dans la même phase de la procédure, parce qu'un vote de la Chambre l'a adopté en cette forme. De même, si l'amendement proposé consiste à sup-

1. *Jefferson, op. cit.*, trad. Delpech et Marcaggi, p. 111.

primer un paragraphe, ses partisans doivent, avant que la question de la suppression ne soit posée, le rendre, par des amendements aussi parfaits qu'ils le peuvent. Si après que la question a été posée, le dernier paragraphe est maintenu, il ne peut être ultérieurement proposé de l'amender, car le vote défavorable à sa suppression équivaut à un vote d'adoption en la forme où il était.

Lorsque l'amendement proposé consiste à supprimer certains mots et à en ajouter certains autres, la manière d'exposer la question consiste à lire d'abord, en entier et dans sa forme présente, le passage à amender, ensuite les mots dont le retranchement est proposé, puis ceux dont l'addition est demandée, enfin le passage entier, tel qu'il sera après amendement. Et la question, si la demande en est faite, doit être alors divisée et posée d'abord sur la suppression. Si celle-ci est adoptée, la question est alors posée de l'insertion des mots proposés. Si celle ci est repoussée, la proposition peut être faite d'insérer d'autres mots.

Au cas de rejet d'un amendement proposé par motions et consistant à retrancher certains mots et en mettre d'autres à leur place, une autre motion peut être faite de supprimer les mêmes mots et de les remplacer par d'autres d'une portée entièrement différente de ceux dont l'insertion avait été proposée par la première motion. Si cette dernière motion est

repoussée, une autre peut alors être faite de retrancher les mêmes mots et de les remplacer par d'autres d'une portée entièrement différente de ceux dont l'insertion avait été proposée par la première motion (1).

Au *Sénat des États Unis*, la règle des cinq minutes qui fonctionne à la Chambre des Représentants n'existe pas ; néanmoins le règlement prend, bien entendu, certaines précautions contre les amendements (2) ; ainsi il est de règle, comme nous l'avons vu, que les amendements sont lus deux fois lors de la deuxième lecture et trois fois lors de la troisième ; pendant cette troisième lecture le bill est discuté à nouveau, et, le plus souvent, discuté beaucoup plus à ce moment qu'à aucune des lectures antérieures (3).

Mais ce qui est surtout original, c'est ce qui se produit à propos des amendements du Sénat aux bills de recettes et de dépenses.

A propos de ces bills, les débats s'engagent d'abord devant la Chambre réunie en comité (*Committee of the whole House*) sous la présidence d'un *chairman* spécial ; chaque membre expose familièrement en peu de mots ses observations, mais peut prendre la

1. *Règles permanentes établies pour la conduite des affaires au Sénat des États-Unis.* Règle XV, 1° ; règle XVI, 1°, 2°, 3°, 4° ; règles XVII XVIII, XXI, 1° ; règle XXV, 1° ; règle XXIX, 3°.

Moreau et Delpech, op. cit., t. II, p. 109 et suiv.

2. *Th. Jefferson, op. cit.*, trad. Delpech et Marcaggi, p. 122.

parole plusieurs fois sur la même question et présenter tels amendements qu'il lui plaît pour supprimer, diminuer, augmenter, ajouter des taxes ou des crédits. Les bills de finances une fois votés par la Chambres ont envoyés au Sénat ; celui-ci n'a pas un droit d'initiative complet en matière financière, mais il possède du moins un droit d'amendement absolu, qui lui est du reste donné par la Constitution et dont il ne manque jamais de faire usage (1). Les bills amendés par le Sénat reviennent à la Chambre qui les renvoie au comité compétent. Celui-ci conclut régulièrement au rejet des modifications introduites, sans même prendre la peine de les examiner, et la Chambre s'empresse d'adopter ses conclusions.

Pour amener alors rapidement une entente nécessaire, — car ceci se passe généralement à une époque avancée de la session, — les deux assemblées nomment chacune trois membres qui se réunissent en *conférence* pour élaborer un compromis.

Les conférences peuvent être pures et simples ou libres. S'agissant d'une *conférence pure et simple*, la Chambre qui en fait la demande prépare un exposé écrit de ses raisons, lequel est lu et remis, sans débat, aux commissaires délégués par l'autre Chambre à la conférence ; mais il n'y est fait pour l'instant aucune réponse. Ensuite, l'autre Chambre, si elle est

1. *Constitution des États-Unis.* Section VII, art. 1er.

satisfaite, vote que les raisons invoquées la satisfont, ou bien elle ne dit rien ; si elle n'est pas satisfaite, elle déclare dans une résolution lesdites raisons insuffisantes, et elle demande une conférence au sujet de la précédente conférence, où des répliques écrites aux raisons alléguées sont lues et remises de la même façon que ci-dessus. Ces conférences ont surtout pour but de fournir à la nation tout entière, et à la postérité, la justification de chacune des Chambres, et la preuve que l'insuccès d'une mesure nécessaire ne lui est pas imputable.

Dans les *conférences libres*, les commissaires discutent librement de vive voix, échangent des propositions en vue des modifications qui pourront être faites ultérieurement en la forme parlementaire et rallier l'opinion des deux Chambres. Chaque groupe de commissaires rapporte par écrit à sa Chambre respective la substance de ce qui a été dit de part et d'autre, et la chose est consignée sur les procès-verbaux. Ce rapport ne peut être ni amendé, ni changé, comme pouvait l'être celui d'un comité (1).

Les résolutions de cette conférence sont présentées aux Chambres qui doivent donc les accepter ou les rejeter en bloc *sans pouvoir les amender*. Si l'une ou l'autre branche du Congrès rejette la transaction, une nouvelle conférence est nommée pour chercher

1. *Th. Jefferson, op. cit.*, p. 136 et suiv.

les termes d'un nouveau compromis que les deux Chambres seront à peu près obligées d'accepter, car elles seront ainsi arrivées aux derniers jours de la saison. « On voit sans peine l'immense avantage que cette procédure ménage au Sénat. Tandis que toutes les clauses qui ont pris naissance à la Chambre sont amplement, sérieusement, efficacement discutées dans le Sénat, les *amendements qui prennent naissance dans le Sénat ne sont presque jamais discutés dans la Chambre ;* cette assemblée ne les connaît pour ainsi dire pas. Elle ne connaît que les conclusions d'une commission mixte où elle n'est représentée que par trois de ses membres et qui a délibéré hors de sa présence, elle se prononce en bloc sur ces conclusions et non pas en particulier sur chaque amendement. Il suffit que les trois sénateurs membres de la commission montrent un peu de ténacité pour que la majorité des modifications recommandées par le Sénat soient conservées dans le texte dit *de conciliation* que les représentants seront, faute de temps, amenés à rectifier (1). »

D'ailleurs ces conférences ne sont pas spéciales aux États-Unis, nous les avons vues fonctionner en Angleterre, nous les trouvons aussi dans d'autres constitutions : et à ce sujet nous devons remarquer que,

1. *E. Boutmy.* Études de droit constitutionnel, 3e édition. Paris, Collin, 1899, p. 129.

dans tous les pays où les conférences existent, il y a préoccupation de faire sortir leur plein effet aux facultés d'amendement appartenant aux députés.

Il existe de ces conférences en *Portugal* (1), en *Danemark* (2), en *Suède* (3), en *Suisse* (4). Quand une Chambre n'adopte pas les amendements faits à un projet de loi par l'autre, les deux Chambres choisissent dans leur sein un certain nombre de membres, qui se réunissent et tâchent de tomber d'accord sur les points litigieux. Au *Brésil* où ce système des conférences existe aussi, ce n'est pas une *commission* de quelque sénateurs et députés qui se réunit pour trancher le litige : la Chambre qui refuse son approbation peut alors requérir, par une députation de trois membres, une *réunion des deux Chambres*, qui aura lieu dans la Chambre des sénateurs ; la résolution qui sortira de cette discussion sera définitive (5).

V. — *Les errements suivis en France.*

Nous n'ignorons pas que la France est, fut ancien-

1. *Charte constitutionnelle du Portugal du 29 avril 1826*, art 54.

2. *Constitution danoise du 5 juin 1849 revisée le 26 juillet 1866*, art. 53.

3. *Loi organique du Riksdag du 22 juin 1866*. art. 63.

4. *Loi fédérale du 9 octobre 1902*, sur les rapports entre le Conseil national le Conseil des États et le Conseil fédéral, ainsi que sur la forme de la promulgation et de la publication des lois et arrêtés, art. 5, 6 et 7. *Moreau et Delpech, op. cit.*, t. II, p. 535.

5. *Constitution brésilienne du 25 mars 1824*. art 61.

nement surtout un pays à régime parlementaire. Bien que la Constitution ne pose pas de règles pour le droit d'amendement — elle n'en parle même pas, ce droit découlant assez logiquement de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 —, bien que le règlement intérieur des Assemblées ne pose que quelques règles, à peine restrictives, au sujet de son exercice, il nous a semblé logique de placer ici cette étude, car la manière dont le Parlement français use du droit d'amendement se rapproche assez des mœurs américaines : le règlement, ce code intérieur de nos assemblées, est devenu aux mains des partis un instrument redoutable, ayant souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires politiques (1).

Nous avons vu que les amendements doivent être appuyés ; il sont rédigés par écrit et remis au président de l'Assemblée un jour avant que la discussion du projet de loi ait lieu.

La jurisprudence en matière de distribution d'amendements n'est pas très rigoureuse ; il suffit qu'un amendement soit distribué le matin du jour où commence la délibération définitive pour que cet amendement soit exempt de la formalité de la *prise de la*

1. Voir à propos de la procédure concernant les amendements :
Pierre, *op. cit.*, p. 707 et suivantes.
Masson, *op. cit.*, p. 354 et suivantes.

considération ; il suffit même souvent qu'il soit remis au président avant l'*ouverture de la discussion.*

D'autre part, lorsqu'un projet de loi est dispensé de deux délibérations en vertu d'une déclaration d'urgence, tout amendement, tout article additionnel proposé dans le cours de la discussion, est motivé sommairement à la tribune ; il est renvoyé de droit à l'examen de la commission, si un ministre ou le rapporteur le demande (1).

Telles sont, très sommairement énoncées, les règles auxquelles est soumis l'exercice du droit d'amendement au Parlement français ; ces règles ne sont pas suffisantes : la précipitation et l'intervention à tout moment du débat d'amendements, funestes toujours, particulièrement regrettables dans l'acte budgétaire, ont fait naître l'idée d'une règlementation.

Le mal est tel même que certains auteurs, comme *M. Charles Benoist*, ont proposé un système d'après lequel l'initiative en matière de dépenses serait dans les deux Chambres réservée au gouvernement seul (2). Il faut bien reconnaître qu'un amendement parfois improvisé en cours de délibération publique s'inspire souvent du même esprit qu'un autre amendement précédemment rejeté par la Chambre, et que,

1. *Règlement de la Chambre des députés*, art. 74.

2. *Ch. Benoist.* La réforme parlementaire. *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1902, p. 824 et suiv.

sous la condition qu'il y ait *quelque chose* de changé dans son texte, il donne lieu de plein droit à un nouveau débat. Par ailleurs, le règlement des Chambres a bien prévu que, dans certains cas, les observations présentées en faveur de l'amendement doivent être *sommaires*; mais, comme une définition précise n'a jamais été donnée de ce mot, l'on a vu de véritables discussions générales naître à la faveur de cette latitude laissée aux fantaisies individuelles. Supposons un instant qu'une minorité, ou même une majorité décidée à empêcher le vote d'un budget dans un esprit de surenchère électorale, use de cette faculté pour multiplier, sur le même chapitre de dépenses, des amendements ne se différenciant que par le chiffre du crédit; il serait radicalement impossible de déjouer une pareille manœuvre.

Le législateur s'est rendu compte de ces abus, et, pour y mettre un terme, le règlement de la Chambre des députés a été sur un point modifié.

C'est le 16 mars 1900 qu'ont été ajoutés à *l'article* 51 de ce règlement deux résolutions émanant, la première de *M. Rouvier*, la deuxième de *M. Berthelot* (1), et ce malgré l'opposition de *M. Pelletan*. « Vous donneriez, disait M. Pelletan, un exemple rare en adoptant l'amendement (de M. Berthelot), l'exemple d'une Chambre qui se dépouillerait elle-même, et qui,

1. *Règlement de la Chambre des députés* art. 51 et 51 *bis*.

après avoir travaillé pendant longtemps à augmenter le rôle des représentants du suffrage universel, travaillerait maintenant à le diminuer (1). » Mais, contrairement à ce que soutenait M. Pelletan, M. *Jules Roche* disait: « Plus nous renoncerons nous-mêmes librement, volontairement, sous l'empire de la raison, par un haut esprit de patriotisme, à des droits dont l'abus nous conduit aux situations fâcheuses que j'ai signalées, nous ferons une œuvre utile à l'ensemble de ce pays, à la République, à la Chambre elle-même, parce que nous augmenterons le sentiment de sa responsabilité... Ce n'est point se limiter, disait-il encore, que savoir régler l'usage de ses forces (2). »

La portée de la réforme fut déterminée par M. *Rouvier* dans le discours qu'il prononça pour soutenir son amendement. Sa proposition ne fait certes pas disparaître le droit pour les députés de déposer des amendements, mais elle « le règlemente et le restreint dans un tel délai que je crois que nous écarterons d'un coup deux sortes d'amendements : les *amendements spontanés*, ceux qui naissent au milieu de la discussion, ceux qui arrivent à la tribune sans que la commission, ni le gouvernement, ni la Chambre

1. *Journal officiel* du 16 mars 1900, Déb. Parl. Chambre des députés, p. 896.

2. *Journal officiel* du 17 mars 1907, Déb. Parl. Chambre des députés, p. 908.

elle-même en aient pu apprécier l'étendue, le caractère et la portée, et qui, dans des moments d'entraînements généraux, sont votés par la Chambre.

« C'est déjà quelque chose. Mais il y a une autre catégorie d'amendements, qui, elle-même, se subdivise en deux sous-catégories ; ce sont les *amendements suggérés*. J'appelle ainsi ceux qui n'étant pas nés dans la pensée du député lui-même, lui arrivent quelquefois du coin de province qu'il représente..... Il y a un autre genre de suggestion plus fâcheuse, mais dont personne ne peut contester l'existence, c'est celle qui vient des membres du gouvernement ou de ceux qui les entourent..... On voit que la commission du budget n'a pas adopté telle proposition qu'on avait à cœur de faire augmenter par la Chambre, et alors on suggère à un député ami l'idée de présenter un petit amendement, qui ne sera combattu par le gouvernement que pour la forme, et qui aura quelquefois son appui...

« Voilà donc deux catégories d'amendements qui auront disparu. On n'aura pas le temps de les déposer. C'est pourquoi j'ai cherché le plus possible à restreindre la limite dans laquelle les propositions d'augmentations pourront être régulièrement présentées (1). »

1. *Journal officiel* du 17 mars 1900. Débats parlementaires, Chambre des députés, p. 908-909.

Depuis le 16 mars 1900, il faut donc distinguer trois espèces d'amendements à la loi du budget (1) :

1° Ceux qui peuvent être *présentés à toute époque de la discussion budgétaire.* — Dans cette première catégorie rentrent les amendements tendant à des suppressions ou à des diminutions de crédits, ou les amendements relatifs à des modifications dans la taxation. En ce qui concerne les recettes, le pouvoir des députés n'a reçu aucune atteinte ; ce n'est pas de ce côté que le mal s'est fait sentir jusqu'à présent. De nombreux amendements sont déposés sur ces matières, très peu sont pris en considération si le ministre les combat.

2° Viennent ensuite les amendements *qui ne peuvent être présentés que pendant les trois séances qui suivent la distribution du rapport spécial.* — Dans cette deuxième catégorie sont compris les amendements qui ont pour but des relèvements de crédits, lorsque ces relèvements ne s'appliquent pas à des dépenses de personnel. Un député peut ainsi réclamer une augmentation pour la marine, les travaux publics, l'instruction publique.

3° Enfin il y a des amendements qui sont *complètement interdits* par le texte Berthelot : les amendements ayant pour objet d'*augmenter les dépenses de*

1. Voir à ce propos : *G. Wahl.* De l'initiative des membres du Parlement en matière financière. Thèse, in-8°, A. Rousseau, Paris, 1904, p. 80 et suiv.

personnel, traitements, indemnités, pensions, ou de réclamer des créations de services et d'emplois. Le député ne peut alors saisir la Chambre que par une proposition de loi proprement dite.

Cette nouvelle procédure ne s'applique malheureusement que dans la discussion du budget annuel; le droit d'amendement peut, au contraire, se produire à n'importe quel moment dans la discussion de toutes les autres lois financières. Toutefois, concernant les amendements budgétaires, la règle est générale et s'applique sans distinguer si ces amendements auront une répercussion immédiate ou seulement dans l'avenir sur les budgets postérieurs. C'est la Chambre elle-même qui a donné cette interprétation raisonnable et pratique.

Le 3 mars 1903, M. *Violette* proposa un amendement qui comportait une augmentation budgétaire au profit des agents des postes. Le débat ne tarda pas à s'élargir, et la question fut agitée de savoir si l'amendement de M. Violette n'était pas contraire au règlement de 1900. En l'espèce, on se demandait si le texte du règlement distinguait entre les amendements qui ont une répercussion sur le budget et ceux qui ne peuvent avoir une répercussion que sur les exercices ultérieurs : « Je crois, dit *M. Gauthier (de Clagny)* que lorsqu'on se trouve en présence d'une disposition du règlement qui tend à limiter nos droits, à restreindre notre initiative parlementaire, tout au

moins lorsqu'il y a un doute de savoir si tel amendement déposé par un de nos collègues tombe ou non sous l'application de cette disposition règlementaire, la plus élémentaire prudence nous conseille d'appliquer le règlement en l'interprétant dans le sens le plus large. »

De son côté, M. Violette déclara que l'article 51 *bis* du règlement ne fut voté par la Chambre de 1900 que pour éviter, par des amendements entraînant à des dépenses immédiates, de rompre l'équilibre du budget. « L'amendement que je dépose, disait-il, ne peut porter que sur les exercices à venir, et il paraît impossible que mes collègues admettent une pareille interprétation d'un article du règlement, sans consentir en même temps à une véritable abdication de leurs droits. »

Le président de la Chambre prit alors grand soin d'avertir l'assemblée que son vote servirait de précédent ; la question était donc nettement posée. Aussi, la Chambre, en repoussant l'amendement de M. Violette, a-t-elle décidé que l'interprétation du règlement de 1900 ne comportait aucune distinction (1).

Cependant, au point de vue pratique la règle posée par l'article 51 est à peu près inefficace. En effet, pour le budget des recettes le droit d'amendement reste libre, et ainsi les députés peuvent modifier notre

1. *Journal officiel* du 4 mars 1903. Débats parlementaires, Chambre des députés, p. 986 et suiv.

système d'impôts ; en outre, quand il s'agit des augmentations ou des créations d'emplois nouveaux visés par l'article 51 du règlement, au lieu de procéder par voie d'amendements, ils recourent à des propositions de lois principales, et le tour est joué.

La pratique a d'ailleurs révélé de nombreux expédients à l'aide desquels les membres de la Chambre, souvent avec la complicité du gouvernement, savent tourner la règle posée par les articles 51 et 51 *bis* du règlement.

D'abord, comme ce règlement n'engage que la Chambre, elle pourrait toujours le modifier ou y déroger. Rien n'empêcherait qu'un député proposât un crédit dans les limites où le règlement le lui interdit ; sans doute le président refusera de le mettre aux voix parce qu'il y verra une contravention au règlement, mais l'auteur de la proposition peut légalement demander que le règlement soit modifié ou que la Chambre y déroge. Il en aurait été autrement s'il s'était agi d'une loi véritable, et c'est du reste sous cette dernière forme que la Chambre avait été tout d'abord appelée à trancher la question. Mais, bien qu'on n'ait pas indiqué les motifs pour lesquels la proposition de loi s'est trouvée transformée en proposition de résolution, le motif est facile à déterminer. « Une loi aurait nécessité le vote du Sénat ; sans aucun doute le Sénat, à supposer qu'il fût dans les mêmes dispositions que la Chambre, se serait refusé à voter une

résolution limitant les droits de la Chambre seule en matière d'augmentation de dépenses, car il aurait craint de paraître renoncer à la revendication constante qu'il fait du droit de voter les augmentations de dépenses ; et d'autre part, si une loi limitait à la fois les droits des deux Chambres en matière d'augmentations de crédits, elle consacrerait implicitement les droits du Sénat, alors que la Chambre ne cesse de les contester (1). »

En outre, il ne semble pas que l'amendement Berthelot soit interprété en fait par la Chambre comme interdisant aux députés de demander le rétablissement d'un crédit demandé par le gouvernement, puis abandonné par lui ou encore supprimé par la commission du budget (2).

On considère sans doute cette demande en rétablissement comme n'étant pas œuvre d'initiative parlementaire, parce que le gouvernement l'avait formée tout d'abord. Il nous paraît cependant incontestable que cette interprétation est contraire au texte et à l'esprit de l'amendement ; une fois qu'une demande de crédits a été retirée par le gouvernement, elle n'existe plus ; aussi le député qui la reprend propose-

1. *Wahl. Revue du droit public*, t. XIV, p. 101.

2. Voir *proposition Narbonne. Journal officiel* du 29 décembre 1900. D. P., Chambre des députés, p. 3072. Cette proposition rétablissait un crédit demandé par le gouvernement pour étudier l'introduction du vin dans la ration journalière de la troupe.

t-il un crédit nouveau. Il en est de même d'après nous lorsqu'un crédit proposé par le gouvernement a été repoussé par la commission du budget, puisque le texte présenté à la Chambre est celui de cette commission. Il n'empêche que plusieurs fois, et sans débat préalable sur la question de savoir si elles étaient recevables, la Chambre a discuté des propositions de cette nature tout à fait suspecte (1). D'autres fois il a été nettement affirmé qu'elle ne pouvait pas refuser de les discuter. Dans la séance du 3 décembre 1900, M. *Guillemet* avait obtenu un relèvement de crédit de 4.000 francs. Un autre député ayant fait remarquer que cela était contraire au nouveau règlement, le président répondit : « M. Guillemet se bornait à reprendre le chiffre primitif du gouvernement (2). » Et ce n'est point l'unique cas. Plus tard *M. Delbet* déclara qu'il avait voulu reprendre par voie d'amendement une subvention de 12.000 francs que le gouvernement avait demandée pour le Collège libre des sciences sociales et que la commission du budget avait repoussée. M. Delbet ajouta : « Nous avons été forclos, et aucun amendement n'a pu être déposé... Supprimer ainsi un amendement et arguer de l'impossibilité règlementaire de

1. *Journal officiel* des 7 et 25 décembre 1900, Débats parlementaires Chambre des députés, p. 2495 et 2911.

2. *Journal officiel* du 4 décembre 1900, Chambre des députés, Débats parlementaires, p. 2416. Il s'agissait d'un crédit que le gouvernement avait abandonné d'accord avec la commission du budget.

le rétablir, c'est vraiment excessif.... » M. Delbet partait donc de l'idée, opposée à celle qu'avait exprimée le président, qu'un membre du Parlement ne peut demander le rétablissement d'un crédit abandonné par le gouvernement ; il invita en conséquence le ministre de l'Instruction publique à reprendre l'amendement ; finalement il demanda lui-même et obtint le rétablissement de crédit (1).

Il y a mieux encore. On laisse discuter à la Chambre des amendements rétablissant un crédit repoussé par la commission du budget et appliquant ce crédit à un objet différent. Ainsi la commission du budget avait repoussé un crédit demandé par le gouvernement pour de nouvelles créations et des nominations de sous-agents des postes. *M. Rivet* demanda le rétablissement de ce crédit pour la nomination de facteurs ruraux. Après le vote de ce crédit, le rapporteur du budget des postes constata qu'il était contraire au nouveau règlement. Le président de la Chambre se contenta de répondre cette phrase ambiguë : « La Chambre s'est prononcée ; le gouvernement s'inspire du sentiment qu'elle a exprimé (2). »

En somme, tout le monde se coalise pour rendre

1. *Journal officiel* du 5 décembre 1900. Chambre des députés, Débats parlementaires, p. 2463 et suiv.

2. *Journal officiel* du 25 décembre 1900. D. P., Chambre des députés, p. 2913.

inefficaces les restrictions apportées à l'initiative financière, si bien que le publiciste peut se demander si la vérité n'est point dans certains pays, où ce n'est pas le règlement, mais la Constitution elle-même qui règle l'initiative et le droit d'amendement à ce sujet avec des limitations très étroites.

Ainsi en est-il au *Würtemberg*, où l'initiative parlementaire en matière financière est complètement interdite, sans distinguer entre les lois relatives aux recettes et les lois relatives aux dépenses. C'est la Constitution elle-même qui contient cette règle, ce qui établit ainsi une différence importante avec le régime anglais, où nous l'avons vu, la restriction parlementaire a sa cause dans un simple règlement adopté par la Chambre des Communes. Voici les termes de l'article 172 de la Constitution modifiée par la loi du 23 juin 1874 : « Les projets de lois relatifs à la création d'un impôt, à l'adoption d'un emprunt, à la fixation du budget ne peuvent émaner que de l'initiative du roi seul. Aucun article de dépense ne peut être élevé au-delà de l'évaluation faite par le gouvernement. »

Cette formule interdit le droit d'initiative principale et le droit d'amendement lui-même. Les Chambres ne conservent intact que le droit de diminuer les crédits qui leur sont demandés ; mais en pareil cas il s'agit, non d'initiative, même incidente, mais du consentement à l'impôt qui existe à peu près par-

tout comme un des objets et une des raisons de la représentation.

En *Grèce* la loi enlève aussi aux membres du Parlement l'initiative de certaines dépenses; la Constitution du 16 28 novembre 1864 fait une distinction : « Aucune disposition, dit l'article 24, relative à l'augmentation des dépenses publiques pour l'établissement de traitements ou de pensions, ou en général pour un intérêt personnel ne peut émaner de l'initiative de la Chambre. » Par contre, sur tous les autres points non prévus, demandes de crédits pour l'armée, la marine, les travaux publics, etc.., et ayant un intérêt national pour objet, l'initiative parlementaire reste intacte. La raison de ce texte est claire. On a voulu éviter par cette règle le gaspillage des deniers publics dans un intérêt de pure réclame électorale ; c'est un véritable acte de méfiance à l'égard des députés qu'on protège ainsi, non sans raison, contre des tentations auxquelles ils sont partout trop portés à succomber.

En *Suède* enfin, l'initiative existe en principe au profit du Parlement, mais l'exercice du droit est entravé parce qu'il ne peut s'exercer que pendant une période déterminée. En vertu de l'article 55 de la *loi organique du Riksdag du* 22 *juin* 1866, toute motion émanant d'un membre du Riksdag sur une matière rentrant dans les attributions d'un comité permanent doit être faite à la Chambre dans les dix jours de

l'ouverture du Parlement. Or, comme dans chaque Chambre il existe un comité des finances et un comité des subsides chargés d'examiner les propositions de lois de finances, l'initiative parlementaire se trouve restreinte en ces matières. D'autre part, il faut signaler comme un fait extrêmement rare que la discussion du budget ait lieu au début d'une session; il s'ensuit que les amendements de la dernière heure, si fréquents en France, sont impossibles. Au surplus, en admettant même qu'elle survienne tout au début de la session, comme elle demande toujours plus de dix jours, tous les chapitres et articles du budget discutés en dehors de cette période ne peuvent être atteints par des amendements. Deux choses pourtant sont à noter : Il ne s'agit ici que des motions qui se produisent lors de la discussion de chaque article ; pendant cette dizaine le droit reste entier. Quant aux comités, leur pouvoir n'est pas atteint et l'initiative collective des membres reste intacte, puisqu'ils peuvent par leurs collègues des comités faire entendre leurs desiderata. Mais les inconvénients ne sont pas très grands, la discussion étant en général secrète et les comités délibérant à la majorité des membres L'initiative parlementaire individuelle est donc soumise à une sorte de prescription véritable; passé le délai fixé à son exercice, le droit est éteint.

CONCLUSION

Nous voici arrivé à la fin de notre étude, la matière en était modeste et le but que nous cherchions n'a été à coup sûr qu'imparfaitement atteint. Quoi qu'il en soit, nous nous sommes appliqué à vouloir démontrer dans cette monographie cette double idée, dont les faits, seuls indicateurs d'une sûre doctrine politique, garantissent la vérité : c'est que, dans un régime étranger à la souveraineté nationale, où le Parlement collaborateur subordonné du monarque, ne possède ni initiative, ni contrôle, la procédure parlementaire appliquée à ce concours modeste est peu variée ; et c'est, à l'inverse, que, là où le pouvoir politique est exercé par deux organes indépendants et où l'élection populaire est tenue pour le titre supérieur, la procédure parlementaire correspond à l'étendue et à la liberté du rôle imparti aux Chambres représentant

l'élément aristocratique ou démocratique du pays. Aussi bien, ici, l'exercice du droit d'amendement est-il réglé, ou par un acte royal, ou souvent aussi par une loi consentie par le monarque, en tous cas et toujours d'une manière très limitée et influencée par le gouvernement ; là, au contraire, il est, en grande partie, déterminé par les Chambres elles-mêmes, et ne souffre, ou ne devrait souffrir, d'autres tempéraments que ceux destinés à empêcher l'abus fréquent et désastrueux d'une utile prérogative. A ce double point de vue, nous avons signalé les abus auxquels peut donner naissance l'exercice du droit d'amendement, surtout en matière budgétaire ; et nous avons étudié aussi les remèdes que l'on a essayés ou proposés à ce sujet.

Mais, alors que les abus sont très faciles à constater, à l'inverse il est très difficile de trouver le tempérament, qui, tout en ne restreignant pas le droit d'amendement pourra en permettre un meilleur exercice : toutes les limitations, mêmes étroites, ne sont-elles pas inutiles, étant donné qu'on parvient toujours à les tourner. Aussi, nous adopterions volontiers, comme conclusion à notre étude, les phrases qu'a écrites *M. Moreau* à la fin d'un article sur « *L'initiative parlementaire* » à propos des amendements au budget, et où il dit : « En somme, la réforme dépend principalement des représentants eux-mêmes qui doivent renoncer aux amendements électoraux

et n'intervenir que lorsque le gouvernement a réellement tort de ne pas faire les propositions nécessaires (1). »

1. *Moreau, op. cit.*, p. 293.

Vu :
Le 18 avril 1908.
Le Président de Thèse,
Joseph DELPECH

Vu :
Aix, 21 mai 1908.
Le Doyen,
G. BRY

Vu et permis d'imprimer :
Aix, 21 mai 1908.
Pour le Recteur empêché,
E. RÉGISMANSET

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 4

Première partie. — Du caractère des abus et de l'évolution du droit d'amendement 9

Deuxième partie. — La pratique des assemblées à l'égard des amendements 45

Chapitre Ier. — La pratique sous les régimes étrangers à la souveraineté nationale 45

Chapitre II. — La pratique dans les pays à gouvernement représentatif, parlementaire et démocratique 65

Section 1. — Délais fixés à la proposition des amendements. 66

Section 2. — Conditions imposées au progrès des amendements. 72

I. — Formalité du dépôt 72

II. — Système commun de l'appui verbal ou par signatures 74

III. — Exigence de la consultation de corps tel que le Conseil d'État (France: Second Empire) 90

IV. — Procédé de la guillotine sèche (Angleterre) et règle des cinq minutes et de la question préalable (États-Unis). 106

V. — Les errements suivis en France. . 125

Conclusion 141

Mayenne. Imprimerie Ch. COLIN